



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INEST - UFF**



**10ª EDIÇÃO DO ENCONTRO BRASILEIRO DE
ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
2023**

***Segurança Internacional e Defesa Nacional:
Reflexões a Partir de um Sistema Internacional em Transição***

**MARCIO ROCHA
VAGNER CAMILO ALVES
EURICO DE LIMA FIGUEIREDO
ORG.**



Comunicação, Arte & Cultura

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

**MARCIO ROCHA, VAGNER CAMILO ALVES e
EURICO DE LIMA FIGUEIREDO
Org.**

**10ª EDIÇÃO DO ENCONTRO BRASILEIRO DE
ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

***Segurança Internacional e Defesa Nacional:
Reflexões a Partir de um Sistema Internacional em Transição***

ISBN 978-65-01-21330-9

**Editora LUZES
Comunicação, Arte e Cultura
Niterói
2024**



Comunicação, Arte & Cultura

Copyright @ 2024 by
Marcio Rocha

Editores

Ubirajara Carvalho da Cruz
Shirley Santos da Cruz

COMITÉ CIENTÍFICO

Profª Drª Marina Vitelli (UFRRJ)
Profª Drª Beatriz Bissio (UFRJ)
Profª Drª Sabrina Medeiros (Universidade Lusófona de Lisboa)
Prof. Dr. Angelo Segrillo (USP).
Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento (UFPA)
Prof. Dr. Marcos José Barbieri Ferreira (UNICAMP)
Profª Drª Patrícia Matos de Oliveira (UNIFA)
Prof. Dr. William de Souza Moreira (EGN)
Prof. Dr. Antônio Lucena (PUC-PE)

Projeto Editorial: Marcio Rocha
Ficha Catalográfica INEST/UFF

Instituto de Estudos Estratégicos (INEST). Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. (1.2024: Niterói).

Anais do X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais [recurso eletrônico]: Organizadores: Marcio Rocha, Vagner Camilo Alves, Eurico de Lima Figueiredo. Niterói: Editora LUZES – Comunicação, Arte & Cultura, 2024. 297 p.

Acesso: **ISBN 978-65-01-21330-9**

1. Estudos Estratégicos. 2. Relações Internacionais. 3. Geopolítica. 4. Políticas de Defesa. 5. Políticas Públicas. 6. Defesa. II Instituto de Estudos Estratégicos, III Título. CDD 320

2024

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

APRESENTAÇÃO

Este volume reúne os trabalhos apresentados na 10ª Edição do Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (EBERI), evento organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF) no período de 16 a 20 de outubro de 2023.

O 10º Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais teve como objetivo estimular e fortalecer o estudo, a pesquisa e o debate sobre temas centrais dos Estudos Estratégicos, Defesa Nacional e Segurança Internacional. Em 2023, o tema principal foi 'Segurança Internacional e Defesa Nacional: Reflexões a partir de um Sistema Internacional em Transição. Além disso, o INEST/UFF buscou contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico brasileiro autônomo, criando um ambiente propício para a troca de conhecimento entre professores, pesquisadores e estudantes de diferentes Instituições de Ensino Superior, com diversas formações e níveis de experiência científica. Entre os tópicos abordados destacaram-se a Geopolítica, os Estudos Estratégicos, as Relações Internacionais, a Base Industrial de Defesa, a Ciência e Tecnologia, a História Militar, Gênero e a Teoria Feminista das Relações Internacionais e a Política Econômica Internacional.

Um agradecimento especial aos professores(as) que colaboraram na organização e condução das Mesas Redonda, dos Grupos de Trabalho, na realização dos Minicursos e Conferências, além de todos aqueles que prestigiaram as atividades do 10º EBERI com suas presenças.

Niterói, 11 de outubro de 2024.

Prof. Marcio Rocha
Prof. Vagner Camilo Alves
Prof. Eurico de Lima Figueiredo
Organizadores

10º Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023
ISBN 978-65-01-21330-9

SUMÁRIO

	Pág.
O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO: INDÚSTRIA NAVAL POTENCIALIZANDO AS OPORTUNIDADES NACIONAIS. André Luiz de Mello Braga	07
A INTERAÇÃO MILITAR-CIVIL NA INDUSTRIA DE DEFESA. José Augusto Moura	19
PROGRAMAS ESTRATÉGICOS: UMA DISCUSSÃO SOBRE IMPACTOS NA ECONOMIA NACIONAL E REGIONAL. Erika Almeida Ribeiro e Ana Carolina de Oliveira Assis	37
BASE INDUSTRIAL DE DEFESA E PROPRIEDADE INTELECTUAL: UM OLHAR SOBRE A PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS DE DEFESA E EMPRESAS ESTRATÉGICAS DE DEFESA NO SISTEMA NACIONAL DE PATENTES. Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães	47
A GEOPOLÍTICA DO RIMLAND E A DISPUTA POR TAIWAN. Angela Caroline Stahl	61
ESTUDOS ESTRATÉGICOS: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E TEÓRICA. Andressa Karolyna Martins e Letícia Baldanza	71
A POLÍTICA CONTRA O TERRORISMO DA FRANÇA APÓS OS ATENTADOS DE PARIS EM 2015. Gabriel Gama de O. Brasilino	83
GOVERNAMENTALIDADE PLANETÁRIA E A GUERRA AO TERROR NA PERSPECTIVA BRASILEIRA. Paulo Roberto da Silva Vieira e Tadeu Morato Maciel	95
A CONSTRUÇÃO DO PROIBICIONISMO COMO PROBLEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: os casos Brasil e Estados Unidos (1911-1939). Pedro de Almeida e Carvalho	107
A DIPLOMACIA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES: DE 1822 A 1937 Marcio Sousa de Pinho	117

10º Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023
ISBN 978-65-01-21330-9

CULTURA ESTRATÉGICA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE PARA OS ESTUDOS DE DEFESA: O CASO BRASILEIRO. Elis de Araujo Bittencourt	127
A POLÍCIA MILITAR NA RUA, NOSSO MEDO DE VIVER: A MILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E A GUERRA ÀS DROGAS. Marcos André de Lima Pacheco	139
A MANUTENÇÃO DA SOBERANIA E DEFESA EXTERNA NA REGIÃO DA AMAZÔNIA E O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO PÓS-GUERRA FRIA. Débora Priscila de O. Alves	151
A PRESENÇA DA MARINHA DO BRASIL NA AMAZÔNIA VERDE E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEFESA NACIONAL. Jayanne Balbino Soares e Maria Eduarda Moura	161
GOVERNANÇA CRIMINAL E NARCOTRÁFICO: [IN] SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA LATINA. Maria Luiza Ferreira da Mata	173
O ENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL NA GUERRA DO VIETNÃ: UMA ANÁLISE DA ALIANÇA CORÉIA DO SUL - ESTADOS UNIDOS E SUA BUSCA INCESSANTE POR ACORDOS DE SEGURANÇA NO SÉCULO XX. Sofia Santoro Silva Abel Simão	181
NIETZSCHE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O FILÓSOFO DA TRAGÉDIA NO SISTEMA TRÁGICO. Nathan Hofmann dos Santos	191
A PROVÍNCIA DA TERRA DO FOGO, ANTÁRTICA E ILHAS DO ATLÂNTICO SUL: UM DILEMA TERRITORIAL NA ARGENTINA. Andressa Carolina da Costa Viana	203
O OCEANO COMO UM ESPAÇO AGÔNICO E A ENERGIA EÓLICA OFFSHORE: O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO COMO PALCO DE CONFLITOS Josieli Santini e Etiene Villela Marroni	215
A CAPACITAÇÃO DE UM ESTADO AFRICANO PARA OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO JUNTO À GUINÉ-BISSAU Eduardo Freitas Gorga	229

10º Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023
ISBN 978-65-01-21330-9

- GÊNERO E MIGRAÇÕES: UMA NOVA PERSPECTIVA SOBRE AS MULHERES MIGRANTES. 243
Ana Luísa Oliveira Gonçalves e Evelyn de Souza Ferreira
- O INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISAS SOCIAIS (IPES) E INSTITUTO BRASILEIRO DE AÇÃO DEMOCRÁTICA (IBAD): O Financiamento Estadunidense no Golpe Empresarial-Militar de 1964. 253
Victor Luiz Rocha
- ESCOLAS RESIDENCIAIS INDÍGENAS: UM TRAUMA DA PACIFICAÇÃO NO CANADÁ. 265
Rebeca Delgado Shpielman
- “DESCEU À ARENA UM HOLANDÊS TENTANDO PÔR EM DÚVIDA O VOSSO DIREITO SOBRE A NAVEGAÇÃO E O IMPÉRIO DAS ÍNDIAS.”: CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA LIBERDADE DOS MARES. 271
Lucas Lima dos Santos
- CONTRA O GLOBALISMO E O MARXISMO CULTURAL! BASES E IDEIAS DA EXTREMA-DIREITA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022) 283
Danilo Sorato Oliveira Moreira



O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO: A INDÚSTRIA NAVAL POTENCIALIZANDO AS OPORTUNIDADES NACIONAIS.

André Luiz de Mello Braga¹ (PPGEST/UFF)

RESUMO: O Sistema Internacional está em transição, pode-se pensar que esse é um dos poucos entendimentos que possuem algum consenso entre os pesquisadores dos estudos estratégicos. Via de regra, qualquer processo de transição é eivado de incertezas e um Estado, aspirante a ocupar posição relevante no sistema, deve estar preparado para se adaptar e potencializar suas capacidades nas diversas expressões do Poder Nacional. Nesse sentido, fortalecer sua Base Industrial de Defesa (BID) pode ser considerado um caminho viável porque contribui de forma direta e simultânea em três expressões de Poder: Econômico; Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); e Militar. O propósito do presente trabalho é apresentar uma reflexão sobre as possibilidades que fortalecimento da BID oferece como instrumento para enfrentar a transição do sistema internacional sob a perspectiva das oportunidades, com o foco na Indústria Naval, setor da indústria que possui características naturais para o emprego dual.

Palavras-Chave: Sistema Internacional, Indústria Naval, Poder Nacional.

INTRODUÇÃO

Um dos poucos entendimentos convergentes entre os pesquisadores em Estudos Estratégicos e Relações Internacionais reside no fato de o Sistema Internacional (SI) está passando por um momento de transição, mais especificamente uma reacomodação das relações de Poder dentro do sistema. A discussão do momento está justamente nas possibilidades de desdobramentos e como o pensamento estratégico dos principais atores do SI, os Estados, podem enfrentar os desafios que se apresentam.

Momentos de transição são pródigos em trazer ameaças para os Estados, inclusive os mais poderosos, mas também apresentam oportunidades. A chave para enfrentar os desafios é a visão estratégica, a arte e a ciência de orientar os recursos disponíveis (*means*) por caminhos (*ways*) e atingir os objetivos (*ends*) de forma a potencializar as oportunidades e reduzir os riscos das ameaças.

¹ André Luiz de Mello Braga é Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF) e mestre em Estudos Marítimos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Atualmente é Coordenador do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB).

Um dos instrumentos disponíveis para o Estado brasileiro que possui características de promover desenvolvimento socioeconômico e fortalecer as capacidades do Poder Nacional é exatamente a sua Base Industrial de Defesa BID, ou como também é conhecida aqui no Brasil, Base Industrial de Defesa e Segurança (BIDS).

A Indústria Naval faz parte da BID brasileira e possui naturalmente uma vocação de emprego dual, contribuindo diretamente para: as atividades econômicas; o desenvolvimento do sistema de Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I); e o Poder Naval. Contribui, assim, para mais de uma expressão do Poder Nacional, conforme o entendimento da ESG (2019).

Face ao exposto, o propósito do presente trabalho é explorar as potencialidades da Indústria Naval, fomentando a reflexão sobre as possibilidades que o fortalecimento da BID oferece como instrumento para enfrentar a transição do SI sob a perspectiva das oportunidades, o que configura o Objetivo Geral (OG) do trabalho. Para tal, foram estabelecidos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

- OE 1 - verificação da indústria naval no Brasil; e
- OE 2 - identificação das potencialidades da Indústria Naval para o que a distingue como ferramenta para o fortalecimento do Poder Nacional.

Dessa forma o trabalho foi organizado da seguinte forma: a seção 1 trata da fundamentação teórica e a metodologia empregada; a seção 2 apresenta uma visão sobre a indústria naval no Brasil; a seção 3 identifica as potencialidades da indústria naval para o fortalecimento do Poder Nacional; e a a seção 4 faz as considerações finais, destacando pontos para a reflexão e indicando alguns caminhos viáveis.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLOGIA

As bases teóricas do presente trabalhos encontram-se nos Estudos Estratégicos, nas ideias de Etzkowitz e Zhou (2017) contidas na teoria do Hélice Tríplice (HT) e nos Estudos de Futuro.

1.1 Definições Elucidativas

Antes de se tratar das teorias, é importante posicionar o leitor quanto a alguns conceitos necessários ao entendimento da ideia geral do trabalho e que, não raro, podem gerar dúvidas.



- **Alinhamento Estratégico:** significa a obtenção de um estado de orientação coerente entre os esforços dos diversos setores de uma instituição (Estado, nação, organização pública ou privada) em direção aos objetivos estratégicos (Braga, 2021).
- **Emprego Dual:** segundo a Estratégia Nacional de Defesa (END) / 2022, entende-se emprego dual como sendo as tecnologias desenvolvidas que possuem possibilidade de utilização tanto civil, bem como militar.
- **Estratégia:** é o caminho para se atingir objetivos políticos. Trata-se do como (*ways*) articular os recursos disponíveis (*means*) para atingir os objetivos (*ends*). Esta definição é uma adaptação do autor baseada na definição de J. C Wylie:

Strategy is a plan of action designed in order to achieve some end; a purpose together with a system of measures for its accomplishment. (J. C. Wylie apud Baylis e Wirtz, 2002, p. 4)
- **Esferas Institucionais Primárias:** expressão utilizada por Etzkowitz e Zhou (2017) para designar os três grupos de instituições que constituem o Hélice Tríplice, quais sejam:
 - ✓ **Governo:** representa as instituições governamentais capazes de gerar políticas públicas, normas, leis, etc. Sob uma abordagem da economia de defesa, é o responsável pelas encomendas de material de defesa (sistema monopsônio).
 - ✓ **Indústria:** representa as instituições do setor produtivo, isto é, empresas que produzem e fazem circular as riquezas. Pode ser entendido como o próprio setor industrial, bem como as empresas prestadoras de serviços.
 - ✓ **Universidade:** representa as instituições acadêmicas, de pesquisa e educacionais. Para a teoria do HT, essas instituições devem promover o empreendedorismo, conectadas com as necessidades.
- **Planejamento Estratégico:** processo para o estabelecimento de estratégias, suas ações e medidas necessárias para que se possa atingir os objetivos institucionais estabelecidos pela política (Braga, 2021).

- **Poder:** segundo Max Weber:
... toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade (WEBER, 1994, p.33)
- **Poder Marítimo:** definição do glossário das Forças Armadas:
Projeção do Poder Nacional, 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, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais (Brasil, 2015).
- **Poder Nacional:** definição do glossário das Forças Armadas:
Capacidade que tem a nação de alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e científica tecnológica" (Brasil, 2015).
- **Poder Naval:** definição do glossário das Forças Armadas:
Parte integrante do Poder Marítimo capacitada a atuar militarmente no mar, em águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente. Compreende as Forças Navais, incluídos os meios navais, aeronavais próprios e de fuzileiros navais, suas bases e posições de apoio e suas estruturas de comando e controle, logísticas e administrativas, bem como os meios adjudicados pelos poderes militares terrestre e aeroespacial, e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval (Brasil, 2015).
- **Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCT&I):** é o conjunto integrado de governança e infraestrutura relacionada à pesquisa científica e o desenvolvimento de tecnologias e inovação de um Estado. Segundo Longo (2007), uma rede nacional de instituições para formação de recursos humanos e prestadores de serviços de apoio para a pesquisa fazem parte da infraestrutura do sistema (Braga, 2021).



1.2 Estudos Estratégicos

Os Estudos Estratégicos, segundo Figueiredo (2009), consideram o Estado como ator central e tratam de sua responsável em formular políticas e estratégias públicas orientadas para a Defesa Nacional e a Segurança Internacional. Prossegue Figueiredo (2010) afirmando que os Estudos Estratégicos na qualidade de área de conhecimento científico, possui o foco na dimensão militar e sua contribuição para a condução do Estado.

Para Figueiredo (2009, 2010) os Estudos Estratégicos configuram um campo de estudo que surgiu para atender a demanda por pesquisas que permitissem compreender as novas formas as novas formas em que o SI pode se acomodar por meio de um processo que revela o papel relevante do Poder Militar para o Estado. Em suma, são estudos sobre o uso de força violenta ou a ameaça de seu uso pelo Estado para atingir seus objetivos políticos.

Esse campo de conhecimento que pesquisa as relações de poder entre os Estados inseridos no Sistema Internacional e, nesse sentido, deve-se considerar as diversas expressões do Poder Nacional, conforme definido por ESG (2019).

No caso do presente artigo, o foco encontra-se nas seguintes expressões do Poder Nacional: **Econômica** e sua vertente como parte do Poder Marítimo; Militar e sua vertente naval (Poder Naval também como parte do Poder Marítimo); e **Científico-tecnológico**.

Destaca-se que, sob as lentes dos Estudos Estratégicos, “conhecimento é poder”, como afirmou Francis Bacon (1561-1626). Nesse sentido, como não é possível para o ser humano exercer qualquer atividade no mar sem o apoio de instrumentos, técnicas e conhecimentos, haja vista que o ser humano não habita naturalmente o mar. Pode-se concluir que as atividades marítimas demandam de forma intensiva por conhecimento científico, tecnologias e, principalmente, inovações.

Sob esse entendimento, o fato de o Brasil possuir um Sistema de Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação pode ser considerado uma vantagem estratégica relevante.

Como exemplo dessa relação entre as atividades marítimas e a CT&I, menciona-se a exploração dos fundos marinhos, pois, cerca de duas décadas atrás, não se imaginava ser possível explorar economicamente profundidades próximas àquelas do pré-sal, porém a PETROBRAS promoveu inovações nesse tipo de atividade.

A ideia é mostrar como a indústria naval e sua vocação dual é um instrumento valioso para fomentar o desenvolvimento socioeconômico de um país, uma vez que conecta três expressões do Poder Nacional.

Considerando a definição de Estratégia apresentada anteriormente, pode-se dizer que a indústria naval deve estar inserida nas estratégias de defesa e econômica.

1.3 Hélice Tríplice

A teoria do HT foi criada por Etzkowitz e Zhou (2017) e define como um método que permite diagnosticar o funcionamento dos sistemas produtivos locais, realizando uma verificação os pontos fortes e fracos desse sistema.

Uma vez diagnosticado o sistema, é possível atuar nele buscando preencher as lacunas ou corrigir deficiências nas relações entre as esferas institucionais primárias da sociedade, quais sejam: a universidade (ou academia), a indústria (ou setor produtivo) e o governo.

O propósito do método é promover a sinergia entre as esferas institucionais, tornando as relações mais eficientes e dinâmicas, um forma para desenvolver estratégias viáveis de inovação (Braga, 2021).

O processo pode ser sintetizado pelo fomento (esfera governo) do desenvolvimento de conhecimentos necessários à sociedade (esfera universidade) e sua aplicação no setor produtivo (esfera indústria), criando um círculo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico ao solucionar os problemas reais da sociedade.

Sendo a esfera governo aquela responsável pelo fomento, carrega uma peso significativo de visão estratégica para elaborar políticas públicas capazes de promover melhor interação entre as esferas institucionais e investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), gerando produção útil apoiado pela estrutura do SNCT&I.

O leitor deve ter percebido que, cabe a esfera governo, por meio das políticas públicas, orientar os esforços estratégicos nacionais para alcançar os objetivos estratégicos de um país. Nesse sentido é que se identifica a importância do planejamento e da gestão estratégicos nos processos decisórios de Estado.

1.4 Estudos Prospectivos

Estudos Prospectivos configuram um campo de conhecimento que pesquisa possibilidades futuras com base em tendências identificadas e algumas possibilidades



disruptivas², a fim de auxiliar os processos decisórios de nível político-estratégico de um Estado.

Uma confusão comum entre os observadores e iniciantes neste campo do conhecimento refere-se ao preconceito de que o objetivo da pesquisa é **acertar o futuro**, quase uma forma de adivinhação.

Esse preconceito é exatamente o que não é. Estudos Prospectivos têm o propósito de levantar possibilidades futuras, identificando ameaças e oportunidades, a fim de aprimorar e assessorar o processo decisório, gerando melhor consciência situacional por parte do decisor, que buscará medidas que otimizem as oportunidades e minimizem os riscos inerentes às ameaças.

Utiliza-se de arranjos metodológicos que integram métodos quantitativos (estatísticas) e métodos qualitativos.

1.5 O Método Utilizado

Foi empregada uma metodologia calcada na revisão da literatura disponível para estabelecer as bases teóricas que sustentam a ideia e a caracterização da indústria naval no Brasil, baseada na análise da conjuntura configurada por um SI em transição, associada a técnicas de estudos prospectivos para identificar as possibilidades de desdobramentos futuros.

Aplicando-se a teoria à realidade brasileira.

UMA VISÃO SOBRE A INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

A indústria naval não é novidade no Brasil, pode-se dizer que surgiu ainda no Brasil Colônia. Um exemplo histórico da importância da indústria naval para o Poder Nacional de um país vem dos portugueses, uma potência mundial durante os séculos XV e XVI, considerado por alguns historiadores como a primeira potência marítima do mundo.

A necessidade de manter seus navios operando em terras longínquas motivou a implantação da indústria naval no Brasil. Segundo Filho (2011), em 1761 foi criado o Arsenal do Pará, localizado próximo a Belém e, em 1763, o Vice-Rei António Álvares da Cunha criou o Arsenal Real da Marinha na praia de São Bento, no Rio de Janeiro, hoje o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ).

² **possibilidades disruptivas** neste texto significa a possibilidade de ocorrência de eventos que quebram tendências acompanhadas ou mesmo um evento independente (não relacionado a qualquer tendência) que pode interferir de forma significativa no atingimento de objetivos.

Durante o Brasil Império, o então Arsenal Imperial da Marinha³ enfrentou desafios, destacadamente a Guerra da Tríplice Aliança e a transição da propulsão naval da força do vento para as máquinas a vapor. Foi também um período que permitiu algum desenvolvimento, com o empreendedor Irineu Evangelista de Sousa, o Visconde de Mauá, e o estaleiro Ponta da Areia em Niterói.

Não por acaso, a Marinha do Brasil (MB) possuía um *status* de Poder Naval respeitável à época. Contudo, Filho (2011) alerta que, durante o século XIX, a indústria naval no Brasil passou por momentos de intensa atividade e momentos de descaso, ocorrendo fechamento de diversos arsenais: do Pará, da Bahia, de Pernambuco e de Ladário. Nesse diapasão, Filho (2011) destaca que a indústria naval brasileira entrou o século XX em uma fase de declínio que persistiu até 1930.

Filho (2011) considera que a indústria naval brasileira foi revitalizada a partir do Plano de Metas proposto por Juscelino Kubistchek, quando há a introdução da indústria pesada no Brasil, com a chegada do Estaleiro Ishibrás (origem japonesa) e do Estaleiro Verolme (origem holandesa) no Rio de Janeiro.

Na década de 1970, a indústria naval brasileira vivenciou um momento de desenvolvimento, chegando a estar entre as maiores do mundo. Depois, a falta de investimento levou a um novo período de declínio. O setor tenta retomar o desenvolvimento desde 2005 com incentivos governamentais, especialmente com a criação do Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro e as demandas de projetos estratégicos da Marinha do Brasil, como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e a construção das fragatas classe Tamandaré.

Em suma, a indústria naval brasileira vivenciou, ao longo da história do Brasil, momentos de desenvolvimento, seguidos de períodos de declínio e até abandono. Também o Rio de Janeiro se mostrou uma região vocacionada para atividade.

Sendo a indústria naval um setor da BID, a MB, como órgão diretamente interessado, sustentou iniciativas de fomento, principalmente nos períodos mais difíceis.

Conforme verificado, a indústria naval no Brasil, ao longo da história, participou dos momentos de desenvolvimento econômico e científico-tecnológico, o que pode ser considerado uma contribuição relevante para a construção do Poder Nacional brasileiro.

³ Nome do AMRJ à época do Brasil Império.



POTENCIALIDADES DA INDÚSTRIA NAVAL PARA O FORTALECIMENTO DO PODER NACIONAL

É importante entender que, desde a Antiguidade, a indústria naval mostrou sua relevância para a construção de capacidades de uma sociedade que configuram seu Poder. Possuir navios para o comércio sempre foi uma vantagem estratégica, apenas para citar alguns exemplos da Idade Antiga: Fenícia, Atenas, Cartago e Roma, entre outros.

Grandes Potências, consideraram o Poder Marítimo como fator relevante na construção do Poder Nacional. Considerando-se os exemplos mais recentes, pode-se mencionar: o Reino Unido, os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China (RPC).

Para Mahan (1987), as marinhas de guerra surgem para proteger as rotas marítimas de comércio, para ele a marinha mercante e as marinhas de guerra estão intrinsecamente conectadas. Destaco, ainda, as características do Poder Marítimo de uma nação: posição geográfica; conformação física; extensão do território; população; caráter do povo; e caráter do governo.

Geoffrey Till, nas diversas edições de sua obra *Seapower*, apresentou reflexões sobre o Poder Marítimo, atualizando as ideias de Mahan às percepções do século XXI, atribuindo relevância a alguns aspectos considerados de forma mais superficial por Mahan, tais como: recursos; economia do mar e a tecnologia (Till, 2013 e 2018).

A indústria naval e sua característica de emprego dual configuram essa atividade econômica como uma ferramenta importante para a construção de capacidades de Poder Nacional porque possui relação direta com três das expressões do Poder Nacional: econômico, militar e científico-tecnológico. Além disso, a indústria naval é base para o Poder Marítimo e para o Poder Naval (vertente militar do Poder Marítimo).

As características mencionadas da indústria naval, como o emprego dual e sua relação com o desenvolvimento científico tecnológico, torna o setor uma ferramenta relevante para promover a sinergia entre as esferas institucionais primárias e gerar um círculo virtuoso no Hélice Tríplice nacional.

Nesse sentido, como os programas estratégicos das Forças Armadas (FA) podem oferecer demandas relevantes para a BID e, se for considerado o recorte da indústria naval, o plano estratégico da MB, para realizar as transformações necessárias, torna-se um instrumento para contribuir com a orientação dos esforços

estratégicos nacionais ao associar-se a planos estratégicos de outros órgãos da esfera governo. Como resultado, políticas públicas mais abrangentes podem reforçar seu poder orientador junto às outras esferas institucionais (indústria e academia).

O processo de planejamento estratégicos é mais uma engrenagem do todo que, integrado, promoverá a sinergia no Hélice Tríplice, comunicando suas prioridades de forma clara à BID e a academia (Braga, 2021).

O mencionado processo de planejamento estratégico ainda se utiliza dos estudos prospectivos para identificar possibilidades futuras e seus desafios (ameaças e oportunidades), a fim de contribuir para a visão estratégica, identificar as necessidades de conhecimento e materiais para enfrentar os desafios (Braga, 2021).

Assim, é possível fortalecer o Poder Nacional por meio das expressões econômica, militar e científico-tecnológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar então que a indústria naval é sim um setor relevante para a construção do Poder Nacional. O Poder Nacional de Grandes Potências foram construídos com contribuições relevantes do Poder Marítimo.

O Brasil possui uma indústria naval de peso que, ao longo da história, participou dos momentos de desenvolvimento econômico e científico-tecnológico agregando contribuições relevantes para a construção do Poder Nacional brasileiro.

O setor enfrentou seus altos e baixos, mas sobrevive. O Brasil já teve uma das maiores marinhas do mundo (II Reinado) e sua indústria naval já esteve entre as maiores do globo (anos 1970). Trata-se de um setor que já mostrou potencial de sucesso.

Também apresenta características relevantes para promover desenvolvimento e contribuir para a construção de um Poder Nacional relevante dentro do SI e instrumentalizar a nação com capacidades para enfrentar os desafios que se apresentam no momento de reacomodação das relações de poder.

Uma indústria naval fortalecida permite um Poder Naval atualizado, promove o Poder Marítimo, fortalecendo as expressões econômica, militar e científico-tecnológica.

Transições no sistema trazem ameaças, mas também oportunidades. Se o Estado brasileiro fizer a “lição de casa”, poderá aproveitar as oportunidades e sair fortalecido desse momento de grandes incertezas.

Deve-se olhar para o futuro otimizando as oportunidades e reduzindo os riscos das ameaças, com o foco nos objetivos.



REFERÊNCIAS

BAYLIS, John & WIRTZ, James J. "Introduction" in John Baylis, James Wirtz & Jeannie Johnson (org.), *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford, 2002. (pp. 1-14).

BOBBIO, N. et al. Dicionário de política. Brasília - DF: Editora da Universidade de Brasília, 1995.

BRAGA, André Luiz de Mello. O Planejamento Estratégico da Marinha: uma ferramenta para promover o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa de interesse naval. 2021. 63 f. Relatório Técnico (Trabalho de Conclusão de Mestrado Profissional - programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos) - Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília. 9 jun.1999.

_____. Estratégia Nacional de Defesa. [Ministério da Defesa]. Brasília. 2022.

_____. Política Nacional de Defesa. [Ministério da Defesa]. Brasília. 2022.

_____. Glossário das Forças Armadas (MD53-G01). [Ministério da Defesa]. Brasília. ed. 5. 2015.

ESG. Fundamentos do Poder Nacional. [Escola Superior de Guerra - Ministério da Defesa]. Rio de Janeiro: ESG. pp. 53-126. 2019.

ETZKOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. In: Estudos Avançados. v.31 n.90. maio/ago. 2017. p.23-48. São Paulo. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023. Acesso em: 30 mar. 2020. ISSN 1806-9592.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional. In: Lessa, Renato (organizador), Horizontes das Ciências Sociais, a Ciência Política, Petrópolis: Vozes. 2010.

_____. "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 2009.

FILHO, Alcides Goularti. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. In: Revista Economia. Brasília. v.12, n.12. p. 309-336. mai./jun. 2011. Disponível em:

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023

https://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n2p309_336.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

LONGO, W. P. Conceitos básicos em ciência, tecnologia e inovação, 2007. Disponível em: www.waldimir.longo.nom.br/artigos/T6.doc. Acesso em: 19 jul. 2019.

MAHAN, Alfred. The Influence of Sea Power upon History 1660-1783. New York: Dover, 1987, p. 25-89.

TILL, Geoffrey. Sea Power: A guide for the Twenty-First Century. Londres: Routledge, 2013.

_____. Sea Power: A guide for the Twenty-First Century. Londres: Routledge, 2018. 338 - 354.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília - DF: Editora da Universidade de Brasília, 1994.



A INTERAÇÃO MILITAR-CIVIL NA INDÚSTRIA DE DEFESA.

José Augusto Abreu de Moura¹

INTRODUÇÃO

A indústria de defesa é vital para a segurança nacional. É uma rede complexa, formada por empresas privadas e órgãos do Governo. Nesse ecossistema, a dualidade civil-militar é considerada crucial, sendo enfatizada na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), como fator de fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), da autonomia tecnológica e produtiva e da competitividade das empresas, visando à sua sobrevivência e economias de escala, com vistas à segurança do abastecimento e menores custos dos produtos de defesa (Brasil, 2020. p. 20, 24, 34, 41).

A dualidade se refere à coexistência e interdependência dos setores civil e militar no desenvolvimento, produção e aquisição de tecnologias, sistemas e capacidades relacionados com a Defesa, abrangendo colaboração e sinergia, bem como intercâmbio de recursos, “*expertise*” e tecnologias entre eles.

Nessa linha, este texto relata uma pesquisa realizada para levantar as principais formas pelas quais três indústrias de defesa – dos Estados Unidos da América (EUA), da China e da França – interagem com os agentes econômicos no âmbito dos setores civil e militar, comparando tais aspectos com a realidade brasileira.

Para tanto, tratar-se-á inicialmente da conceituação de BID e de alguns enfoques pelos quais a dualidade é encarada, abordando-se, em seguida, as formas com que se processa a inserção da indústria de defesa na economia dos três Estados citados, seguindo-se as apreciações sobre o Brasil quanto a isso, e a conclusão, que apresenta os resultados obtidos.

A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA (BID)

Pelo Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN 2020) (Brasil, 2020a, p. 133) a BID é definida como:

“o conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizam ou conduzem pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa no País.”

¹ Doutor em Ciência Política (UFF). Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST)

Quanto à sobrevivência das empresas, vale lembrar que, segundo Amarante (2012, p. 34) apenas os norte-americanos eram capazes de manter sua BID somente com as aquisições domésticas, o que, se ainda for verdade em 2023, denota a grande importância das vendas externas, pois eles são os maiores exportadores de material bélico, dominando 40% do mercado mundial (Team, 2023).

A BID dos EUA (“*Defense Industrial Base*” – DIB) – a maior do planeta, é definida como o conjunto que abrange “todas as organizações e facilidades que provêm o Departamento de Defesa (DoD) com materiais, produtos e serviços.”. A BID doméstica designa as organizações e facilidades comerciais, públicas e sem fins lucrativos localizadas no país. Já a BID global abrange a BID doméstica e mais as organizações situadas no exterior, incluindo facilidades governamentais em países com que os EUA mantêm parcerias de cooperação em defesa – Reino Unido (RU), Austrália, Nova Zelândia e Canadá, e sua designação oficial é Base Industrial e Tecnológica Nacional (“*National Technology and Industrial Base*” - NTIB) (Defense, 2023).

Do conceito BID, nasce a dualidade – é o que torna cinzenta a fronteira entre as firmas que pertencem e as que não pertencem à BID (Meunier (2019, p. 10) , como exposto a seguir.

A DUALIDADE CIVIL-MILITAR

Amarante (2012, p. 32) define dualidade, especificando as formas de interfaceamento entre os setores, ao afirmar que um

“fator importante a ser considerado é a aplicação dual da tecnologia: descobertas inicialmente destinadas a aplicações na área militar podem ter no futuro as suas tecnologias de base aproveitadas para utilizações na área civil (*spin-off*), e vice-versa (*spin-in*)”.

A dualidade começou após a Segunda Guerra Mundial e, nessa primeira fase, inovações para uso militar produzidas durante o conflito, passaram a ser aplicadas no mundo civil, caracterizando o “paradigma *spin-off*” – que durou até os anos 1970. Nos anos 1970 e 1980, a expressão “uso dual” passou a ser usado nos EUA e, a partir de fins dos anos 1980, passou-se a questionar a Indústria de Defesa como titular da iniciativa tecnológica, marcando o fim do paradigma *spin-off* (Meunier, 2019, p.1).

A partir de então, a dualidade passou a apresentar maior reciprocidade, identificando-se as tecnologias que podiam ser transferidas do setor militar para o civil, mas também no sentido contrário (*Spin-in*); neste caso, principalmente nas áreas



de TI, Eletrônica e Aeronáutica, revelando que o uso dual não depende da natureza da tecnologia, mas do processo pelo qual ela é apropriada pelos grupos interessados, questionando-se os mecanismos de transferência *Spin-off* e *Spin-in*, mais calçada em produtos que em processos (Meunier, 2019, p.2).

Daí, a dualidade evoluiu para a disseminação do Conhecimento que estava por trás da Tecnologia nos dois setores, originando as ideias de dualidade do conhecimento, co-produção do conhecimento e Inovação entre eles (Inovação Dual), processos que levam em conta as especificidades dos setores, sem considerar aqueles mecanismos de transferência (Meunier, 2019, p.4).

A Inovação pode dar margem a sistemas congregando entidades contidas em diferentes âmbitos, como divisão territorial/política (nacional, estadual, etc), área tecnológica (médica, eletrônica, etc), indústria (automobilística, aeronáutica, etc) e outros; o que ajuda a enfrentar condicionamentos que aparecem no desenvolvimento de uma dada tecnologia, como identificação dos atores, determinação e alocação das tarefas e otimização do processo de P&D. Quando se trata de um desenvolvimento dual de uma determinada tecnologia, num contexto dual, tem-se um “Sistema Dual de Inovação” (SDI). (Meunier, 2019, p.9)

O arranjo de um SDI impõe desafios à defesa nacional pelas necessidades de buscar a inovação tecnológica de onde ela possa vir, mesmo fora do território do Estado; e de limitar a capacidade de inovação em defesa de não aliados (e mesmo de aliados), evitando a disseminação de tecnologias e informações relativas à inovação em defesa para outros países. (Meunier, 2019, p. 11-12)

Os SDI possuem três funções principais que se referem aos condicionamentos acima citados: identificar os participantes do processo de inovação; organizar a cooperação dual (entre participantes das duas esferas); e criar as sinergias que otimizarão seu desempenho. (Meunier, 2019, p.13, 10, 16 e 59; p. 12; p.14). Por meio delas, o conceito de SDI permite a um Estado organizar seu Sistema Nacional de Inovação (SNI) e estratégias de colaboração internacional em benefício do desenvolvimento tecnológico, identificando os atores que dispõem de tecnologias de interesse e integrando-os em sua rede, bem como controlando a disseminação das tecnologias que possui. (Meunier, 2019, p. 18)

Discute-se a seguir como os aspectos acima se processaram e evoluíram nos Estados estudados.

A INDÚSTRIA DE DEFESA DOS EUA

Os EUA se tornaram potência global com a Segunda Guerra Mundial e tiveram que se reorganizar para dar conta de tais responsabilidades; desenvolvendo capacidades de Inteligência, análise política e assessoramento militar, para apoiar a formulação de políticas de segurança internacional. Além disso, a Guerra Fria (1947-1990), impôs a necessidade de conter a expansão soviética, exigindo o incremento contínuo do poder militar, num período caracterizado por intenso progresso tecnológico.

Nessas condições, com os orçamentos em alta, a estrutura técnica das forças armadas não estava à altura dos diversos e complexos projetos, como submarinos nucleares, mísseis balísticos, navios aeródromos e outros (Sapolski, 2003, p.16-18). Isso acarretou a progressiva dependência de escritórios de gerenciamento de projetos – os “*contractors*”, com cientistas e engenheiros pagos a preços de mercado, delegando-se a eles a responsabilidade pelo desenvolvimento, e o “mix” de tecnologias e subsistemas, bem como da rede de empresas subcontratadas. Além disso, a perspectiva de insucesso fazia com que as licitações abrangessem um número limitado de firmas – e a seleção dos contratos privilegiasse largamente o desempenho sobre os custos. (Sapolski, 2003, p. 21-23)

Assim, os mais de quarenta anos da Guerra Fria isolaram a BID da base comercial – as empresas não envolvidas, provocando custos mais altos de produtos e serviços e pouco acesso às tecnologias comerciais, que evoluíam rapidamente; dificultando também, às firmas comerciais, o acesso aos grandes investimentos da Defesa em ciência e tecnologia. (U.S. CONGRESS, 1994, p. iii)

Com o fim do conflito bipolar, a redução dos orçamentos provocou um movimento de membros do Governo e executivos de empresas, propondo empregar mais a Base Industrial e Tecnológica Comercial (BITC) (“*Commercial Technology and Industrial Base*” – CTIB) para atender às necessidades de segurança nacional (U.S. CONGRESS, 1994, p. iii, 2).

Como resultado, nasceu o que passou a ser chamado de “Integração Civil-Militar” (“*Civil-Military Integration*” – CMI), definido como:

“o processo de unificação da BITD e a BITC em uma Base Industrial e Tecnológica Nacional (BITN) (“*National Technology and Industrial Base*” - NTIB). Sob a CMI, tecnologias, processos, trabalho, equipamento, material e/ou facilidades comuns serão usadas para atender ambas as necessidades, de defesa e comerciais.” (U.S. CONGRESS, 1994, p. 15)²

² “Civil-Military Integration (CMI) is defined as the process of uniting the Defense Technology and Industrial Base (DTIB) and the larger Commercial Technology and Industrial Base (CTIB) into a unified National Technology and Industrial Base (NTIB). Under CMI, common Technologies, processes, labor, equipment, material and/or facilities would be used to meet both defense and comercial needs.”



Nessa linha, em 1994, foi sancionado o “*Federal Acquisition Streamlining Act*” (FASA), lei que determinava a preferência da aquisição de itens comercialmente disponíveis (“*Commercial-off-the-shelf*” – COTS), sobre itens específicos para os projetos – que exigiriam desenvolvimento; e eliminava vários requisitos obrigatórios aos itens comerciais nas aquisições governamentais, multiplicando o número de fornecedores, produtos e serviços disponíveis à Defesa (Payne, 2018) e, assim, reduzindo custos, com a integração da base comercial à BITD.

Quanto às Inovações (Meunier, 2019, p.16-18§57-62), elas podem mobilizar tecnologias desenvolvidas nos setores civil e militar, o que torna os conceitos de SDI e CMI aplicáveis tanto nesses níveis, como no nacional (o do SNI), admitindo atores “integradores de sistema” civis ou militares, conforme o caso.

Nesse contexto, o Pentágono mantém uma grande rede de inovação e avalia o desempenho dos integradores que lideram os programas de pesquisa e desenvolvimento. Para tanto, ele se vale de competências baseadas na Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), centro de excelência em inovações disruptivas, e de universidades, para a manter um grande banco de dados do conhecimento científico e tecnológico de domínio público, permitindo, assim, ao setor privado, compartilhar significativamente a iniciativa em Inovação.

Quanto à motivação para a Inovação, Meunier (2019, p. 18§63) se reporta à Estratégia do Terceiro “*Offset*” (“*Third Offset Strategy*” – TOS), empregada entre 2014 e 2018 pelo DoD, que pretendia alavancar algumas tecnologias para compensar a defasagem com a China e a Rússia, que haviam aumentado suas capacidades enquanto os EUA se concentravam nas guerras do Iraque e do Afeganistão.

A TOS visava a garantir o acesso da Defesa ao conhecimento produzido por pesquisa e desenvolvimento em todo o mundo na área civil, bem como a capacidade de explorá-lo, incluindo um link com o Vale do Silício, possibilitando sinergias entre civis e militares e permitindo identificar atores, dentro e fora dos EUA, com o conhecimento a ser obtido. Tais atividades é que teriam motivado a velada crítica da ministra da Defesa da França, exposta mais adiante. (Meunier, 2019, p.18- 19)

Cabe notar que, apesar de toda a evolução na busca de inovações, a dualidade para fins de diversificação não foi esquecida na indústria de defesa norte-americana, pois, em 2019, 42,9% das vendas de suas principais empresas de material bélico não foram classificadas como tal (China, 2021).

A INDÚSTRIA DE DEFESA DA CHINA

No caso da China, Bitzinger (2021, p.13) analisa as relações de intercâmbio tecnológico e industrial entre militares e civis em termos da CMI norte-americana. Começa nos anos 1980 e 1990, quando a indústria de defesa foi parcialmente convertida para produzir itens civis, a fim de obter receitas extras e tecnologias civis do exterior, que pudessem ser usadas ou adaptadas para fins militares – um “*spin-in*” forçado. Assim, houve *joint-ventures* entre fábricas de aeronaves militares e firmas ocidentais, para utilizarem suas instalações, produzindo aeronaves civis ou seus sobressalentes; estaleiros militares fabricando graneleiros e cargueiros, etc. Houve êxitos, mas, no fim do período, cerca de 80% a 90% do valor da produção da indústria de defesa provinha de itens não militares, sem proveito relevante para a BID, devido a restrições, como as de uso final militar para as máquinas fabris, e tecnologias de baixo nível importadas. (Bitzinger, 2021, p.13-14).

Em meados dos anos 1990, porém, mudou-se a política de conversão das fábricas, promovendo seu uso integrado para o desenvolvimento e produção de itens comerciais e militares, enfatizando a transferência recíproca de tecnologias entre esses setores e convocando a indústria de defesa a não apenas desenvolver tecnologias de uso dual, mas a promover a cooperação tecnológica.

Essa política constou de planos de desenvolvimento científico e tecnológico implementados até 2020, que produziram frutos em TI, aeronáutica, lançadores de veículos espaciais, satélites e manufatura avançada, mas especialmente, na indústria naval, que mais que dobrou sua capacidade e, com acordos e *joint ventures* com firmas do Japão, Coreia do Sul, Alemanha e outros países, obteve novas tecnologias de projeto, desenvolvimento e construção, alavancando os estaleiros com a produção de navios de guerra de maior qualidade e capacidade; mas as indústrias aeronáutica e espacial também progrediram. (Bitzinger, 2021, p.15-18).

Posteriormente, a CMI chinesa evoluiu para “Fusão Militar-Civil” (“*Military-Civil Fusion*” – MCF), em 2015 declarada prioridade nacional e, em 2017, ganhando uma comissão central para supervisioná-la (Xi Jinping *apud* Bitzinger, 2021, p. 20-21).

A CMF, que se baseia num aprofundamento da CMI, é um esforço componente da estratégia nacional para tornar a China uma superpotência tecnológica e “completar a modernização das forças armadas por volta de 2035, tornando-as de classe mundial na metade do século”³. (Bitzinger, 2021, p. 6, 8, 20, 21, 22)

³ “..complete the modernization of China’s armed forces by 2035 and turn them into a world-class army by midcentury.”



As lideranças chinesas acreditam que a nova economia e a revolução técnico-militar em curso serão dominadas por tecnologias da 4RI – Inteligência Artificial (IA), BigData, Inteligência híbrida homem-máquina, Inteligência de enxame (“*swarm intelligence*”), processos decisórios automatizados, sistemas autônomos e robôs inteligentes; e que os conflitos serão simétricos e assimétricos nos domínios geográfico e cibernético. Nesse contexto, o país prioriza a IA, em que planeja ter posição de liderança até 2030. (Ranjan, 2022)

Anteriormente, a China pretendia ter as forças armadas “informatizadas” (“*informationized*”) e ser capaz de vencer “guerras informatizadas” (“*informationized wars*”) em meados do século XXI (Republic, 2006, item II§2), referindo-se à capacidade de bem empregar os sistemas avançados de informações nas tarefas de um confronto militar – Inteligência, Vigilância, Comunicações, Comando e Controle, etc (Bitzinger, 2021, p.7). Com a MCF, porém, a estratégia de inovação tecnológico-militar do país é, agora, sintetizada como “Guerra inteligentizada”, que consiste no uso das tecnologias da 4RI para emprego militar, incluindo a produção de armas inteligentes, habilitadas por IA. (Ranjan, 2022)

Em relação à CMI, a MCF prevê, entre outros pontos, a busca intensa de tecnologias comerciais de ponta para apoiar a modernização das forças armadas, com o Governo encorajando firmas a adquirirem tecnologias estrangeiras, o que torna firmas de outros países fornecedoras *de facto* das forças armadas chinesas, pois tais transferências são praticamente inevitáveis em *joint ventures* e outras operações com firmas chinesas. Isso incomoda os EUA, fazendo com que firmas norte-americanas tornem a China um adversário tecnologicamente mais forte, especialmente em algoritmos de IA e aprendizagem de máquina (“*machine learning*”), os *softwares* mais complexos, portanto mais difíceis de copiar e mais vulneráveis a roubo. (Bitzinger, 2021, p. 21-22)

Nesse esforço, a MCF abrange o programa “*Made In China 2025*”, política industrial, lançada em 2015, que mobiliza empresas estatais para adquirir a propriedade intelectual de tecnologias avançadas de firmas ocidentais, tendo sido um dos motivos da guerra comercial movida pelos EUA durante o governo Trump. (Bitzinger, 2021, p. 21-22; Roachel, 2020)

A MCF interliga a modernização militar com a Inovação civil na administração pública em vários setores tecnológicos duais, como o aeroespacial, IA, fontes alternativas de energia, a mobilização nacional, gerência do espaço aéreo e defesa aérea, forças da reserva e milícia, e defesa costeira e de fronteiras. Nessa linha, em

2015 foi criada a Força de Apoio Estratégico, que abrange ações de guerra espacial, cibernética e eletrônica, estabelecendo fortes laços de cooperação fora do setor militar, com centros de pesquisa, universidades e, inclusive, destacando pessoal em firmas de desenvolvimento de software. (Bitzinger, 2021, p.22, 23)

Cabe notar que, mais que nos EUA e apesar de toda a evolução na busca de inovações, a dualidade para fins de diversificação é muito presente na indústria de defesa chinesa – em 2019, 70,7% das vendas de suas principais empresas de material bélico não foram classificadas como tal. (China, 2021)

A INDÚSTRIA DE DEFESA DA FRANÇA

Na França, a Política de Defesa foi reformada nos anos 1960, tendo sido a Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD)⁴ reestruturada com a criação de grandes empresas estatais, para garantir a independência tecnológica e a capacitação militar, numa ordem mundial bipolar (Melo, 2015, p.71, 73), com ameaça nuclear; mas teve que ser remodelada nos anos 1990, devido ao fim da Guerra Fria, à construção da União Europeia, à globalização econômica e à onda neoliberal.

Nesse processo, ela foi atingida pela baixa prioridade à defesa em um cenário de falta de ameaça; a contração dos mercados; a redução dos orçamentos; a aglutinação das empresas de defesa europeias; e a pressão por desregulamentação, privatização e abertura de capital das empresas estatais e desengajamento do Estado das atividades produtivas, provocando a mudança do modelo centrado em motivações político-estratégicas, para outro, liberal, voltado para as empresas e orientado pelo mercado e concorrências, em âmbito europeu. (Melo, 2015, p.75, 76, 79)

Na crise de 2008 ocorreu o inverso. Estando a BITD sem mercado que a sustentasse, no cenário de recessão e redução dos orçamentos de defesa de uma Europa em crise do euro, o Estado recuperou alguma legitimidade financiando a pesquisa nas empresas civis, para que mantivessem as competências tecnológicas e continuassem na competição internacional, contribuindo para a balança de pagamentos. Realizou-se, assim, outra reestruturação da BITD, agora consolidando-a com foco no contexto nacional, em detrimento do europeu.

Além disso, foram aumentados os gastos domésticos com defesa, implementados e financiados diversos projetos de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias duais e tomadas robustas iniciativas para a exportação de produtos e

⁴ Termo não definido oficialmente, mas usado pelas entidades públicas e privadas para designar “o conjunto de atores envolvidos em todo o ciclo do armamento e serviços correlatos.” (MELO, 2015, p.36).



serviços, com foco fora da Europa, em parcerias com países emergentes que permitissem a expansão internacional de firmas francesas, como a que resultou no PROSUB, com o Brasil. (Melo, 2015, p. 81-84)

Além disso, várias empresas da BITD têm diversificado suas atividades entre os setores civil e militar, aproveitando a dualidade de muitas das tecnologias empregadas nos equipamentos militares (o velho *spin-off*), inclusive, como nos EUA, compartilhando laboratórios de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para trocar ideias e investimentos, sendo que várias delas passaram a produzir sistemas abertos e adaptáveis, por vezes com maior percentagem dedicada ao setor civil. (Melo, 2015, p. 89)

Meunier (2019, p. 18) analisa os efeitos sobre a França da implementação, pelos norte-americanos, da TOS, com a qual pretendem ter acesso ao conhecimento produzido em todo o mundo, nas áreas de pesquisa e desenvolvimento civil, procurando completar a produção de certas inovações para enfrentar da China, mas os aliados europeus veem nessa forma de colaboração um desafio por restringir suas estratégias de inovação.

Quanto a isso, o discurso da Ministra de Defesa da França, realizado em 2018 para apresentar diretrizes, denota reação ao afirmar que as “tecnologias não são mais prerrogativa de umas poucas potências e que a economia civil compreende completamente isso”⁵ (Parly, *apud* Meunier, 2019, p 19), colocando, também, que a eficiência não deve ser perseguida com desenvolvimento tecnológico isolado para privilegiar a flexibilidade, mas por interações entre os atores, no processo de inovação.

Procura, ainda, ampliar o SNI do país, propugnando o desenvolvimento tecnológico no espaço da Europa, transcendendo os contextos nacionais, com a criação de padrões comuns para facilitar a colaboração tecnológica e a interoperabilidade em teatros de operações. Nota-se, aqui, a intenção de retornar ao contexto europeu, após a crise de 2008, o que é coerente como reação à estratégia de colaboração dos EUA.

Quanto à Indústria, enfatiza a necessidade de considerar as perspectivas de exportação desde o início dos programas, contribuindo para melhor atender às demandas e antecipá-las durante o processo de inovação, a fim de facilitar as transações internacionais e manter um mercado que é suficientemente grande para garantir todo o espectro de tecnologias.

⁵““the new frontiers”, indicating that “technologies are no longer the prerogative of a few powers” and that “the civilian economy completely grasps this””

Quanto à Inovação, propõe algo como a CMI norte-americana:

“assegura a necessidade de incorporar todo o ecossistema de inovação além da área da Defesa e das grandes firmas. *Start-ups* são visadas em particular, a fim de acelerar os ciclos de inovação e não perder as tecnologias disruptivas do mundo digital.”⁶. (Parly *apud* Meunier, 2019, p. 19)

A INDÚSTRIA DE DEFESA DO BRASIL

Como na França, a indústria de defesa brasileira teve um grande impulso a partir da Política de Nacionalização da Segurança iniciada nos anos 1960 (governo Costa e Silva - 1967-1969), que durou até o governo Collor (1990-1992).

Como na França, tal política foi condicionada pelas conjunturas nacional e internacional decorrentes daquele momento da Guerra Fria. No caso brasileiro, pressupunha a necessidade de maior poder para atingir as metas da Política Externa, já que o País iria se desenvolver e incomodaria outros atores com seus movimentos em busca do crescimento econômico, em um cenário de congelamento do poder mundial pelas superpotências, que restringiam aos Estados periféricos, em nome da segurança, o acesso a tecnologias sensíveis – consideradas vitais para o desenvolvimento nacional.

Assim, pretendia-se reduzir as dependências externas, incluindo a de material bélico, grande em relação aos EUA que, pelo acordo de 1952 (Cervo, 2008, p. 136), forneciam excedentes de guerra desatualizados; possibilitando, ainda, incrementar a estrutura produtiva do País, melhorando a capacitação da mão de obra, com aprimoramento tecnológico e algum *spin-off* no setor civil, bem como economizar divisas, tudo contribuindo para o desenvolvimento.

Sua implementação, facilitada pela disponibilidade de recursos decorrente do “milagre brasileiro”⁷ (Magalhães, 1976, p. 11-12, 128, tab. V-1), consistiu na criação de empresas estatais e de capital misto, assim como no estímulo ao estabelecimento de empresas privadas – também como na França, mas em menor escala – e incluiu “uma infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento composta por segmentos público-privados” (Amarante, 2012, p. 20).

O êxito foi considerável na redução da dependência externa e muito expressivo na exportação de itens de média e baixa tecnologia, levando o País à nona

⁶ “...ensures the need to incorporate the entire innovation ecosystem beyond the defence area and large firms. Start-ups are targeted in particular, in order to accelerate innovation cycles and not miss the disruptive technologies of the digital world.”

⁷ Período de alto crescimento econômico: 9,3% em 1968, 9,0% em 1969, 9,5% em 1970, 11,3% em 1971, 10,4% em 1972 e 11,4% em 1973.



posição nesse mercado em 1985 e 1986 e ajudando a mitigar os efeitos da longa crise econômica da “década perdida” (Melo, 2015, p.139, 143; Barao, 2021).

Nos anos 1990, contudo – também como na França – a Globalização e o fim da Guerra Fria golpearam duramente a indústria de defesa. Não houve, porém, como na França, auxílio governamental para que o País se mantivesse no páreo; assim, essa década foi marcada por uma grande redução das exportações do setor, a falência de grandes firmas privadas; a diversificação para o mercado civil das que tinham essa possibilidade; a redução das atividades das estatais; e a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) (Melo, 2015, p. 146).

A situação melhorou nos anos 2000, quando o cenário externo favorável ensejou uma retomada do crescimento com expansão do mercado interno e aumento da capacidade de investimento do Estado. O governo brasileiro então, como o francês nos anos 1990, buscou transformar a estrutura de defesa; mas aqui, reorganizando a BID com foco na capacidade produtiva e tecnológica, e na construção do necessário arcabouço legal e institucional (Melo, 2015, p.146), que continua até a atualidade (2023).

A crise de 2008 foi muito sentida na França devido a sua posição de grande exportador de material bélico. Nos EUA e na China, não há evidências de semelhante efeito, mas, no Brasil, provocou uma crise fiscal com forte contribuição à desindustrialização em geral (Oliveira *et al*, 2018), o que permite supor que ela também tenha contribuído para a desnacionalização da indústria de defesa, que já estava em curso, e contra as quais, as medidas recomendadas eram (e continuam sendo) as de fortalecimento da BID, como a “dualização” (Andrade; Franco, 2015, p.45), e outras que vem sendo adotadas.

O arcabouço legal em construção nos últimos anos é constituído por diversos instrumentos com o propósito de fortalecer a BID, e nele se destacam os comentários a seguir.

- A Política de Defesa Nacional (PDN), emitida em 2005 e as Políticas Nacionais de Defesa (PND) de 2012, 2016 e 2020 estabeleceram o desenvolvimento da indústria de defesa com tecnologias de uso dual, incluindo esse aspecto e seus derivados em diversas disposições;

- A Estratégia Nacional de Defesa (END), emitida em 2008, e as que se seguiram em 2012, 2016 e 2020, determinaram a capacitação da indústria de defesa na pesquisa e desenvolvimento de produtos, processos, tecnologias e inovações, com caráter ou emprego dual, em várias disposições.

- Todas as edições da PND e da END (Brasil, 2005; Brasil, 2008; Brasil, 2012; Brasil, 2016; Brasil, 2020) também preconizam a integração entre instituições civis e militares, sendo que as END de 2008 e 2012 evocam o conceito de SDI (Meunier, 2019, p. 12§49), ao prever o “envolvimento coordenado das instituições científicas e tecnológicas militares e civis (ICT)⁸, da indústria e da universidade, com a **definição de áreas prioritárias e suas respectivas tecnologias de interesse** (grifo nosso)” (Brasil, 2008; Brasil, 2012, p.23 item 10).

A dualidade, fortemente enfatizada, é compreendida pela Indústria de Defesa (ABIMDE, 2018), reconhecendo que, em casos de crise, o governo nada, ou muito pouco, poderá fazer para auxiliar as empresas, ao contrário do ocorrido na França em 1990 e 2008; e elas próprias, por meio de uma prévia estruturação dual, é que deverão criar condições para a diversificação, a fim de terem outras fontes de receita e sobreviverem.

A necessidade de integração motivou a emenda constitucional nº 85 de 2015, que instituiu o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), que prevê integrar recursos, atores e instrumentos (Brasil, 2018, p.7), e, entre os desafios, considera os setores “Espacial e Defesa” como um tema estratégico (Brasil, 2017, p. 11, 73, 74, 87).

Já com apoio no SNCTI, o Ministério da Defesa (MD) estabeleceu, em 2021, a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa (PCTID) que, além de também prever o estímulo ao desenvolvimento de tecnologias duais (art. 5º, IX; art. 6º, inciso Id)), contempla a Integração civil-militar, incluindo entidades como ICT militares e civis e *start-ups* (Brasil, 2021; Brasil, 2017, p.18).

A integração deve progredir, pois as diretrizes do MCTI para a elaboração da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2023-2030 enfatizam especificamente, a “integração das ações dos atores do SNCTI nos seus variados níveis e esferas de atuação.” e o fortalecimento de atividades em projetos críticos para a soberania, promovendo a ampliação da autonomia e capacidades tecnológicas no desenvolvimento dos programas nuclear e espacial brasileiro e na Defesa Nacional (Brasil, 2023).

⁸ Os ICT são entidades públicas ou privadas, que se dedicam à pesquisa básica ou aplicada, científica ou tecnológica, ou ao desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos. (Lei 10.973/2004).



Desta forma, as intenções formalizadas pelo MD e o MCTI se aproximam da diretriz para inovação contida no discurso da MD da França e da CMI norte-americana, que enfatizam a integração plena; mas ainda ficam muito distantes da CMF chinesa, por sua pretensão de, não apenas elevar o nível das Forças Armadas, mas também o da nação e de todo o Estado ao mais alto nível global.

CONCLUSÃO

A dualidade foi a primeira relação entre organizações de produção de itens destinados ao atendimento das necessidades civis e militares, primeiro, de itens militares no mercado civil (*spin-off*), depois ao contrário (*spin-in*). Esses mecanismos de transferência perderam relevância quando os dois setores se integraram pela premência de promover a inovação – o principal objeto de competição das indústrias de defesa, principalmente entre os Estados que disputam a hegemonia global. Apesar disso, no que toca a políticas industriais, mesmo nesses Estados as grandes empresas de armamento, continuam duais, com grande parte de sua produção não classificada como material bélico.

Nos EUA, desenvolveu-se uma forma seletiva de BID, a qual, posteriormente, abrangeu a parte excluída com a CMI, formando a Base Industrial e Tecnológica Nacional (NTIB) que, no que toca ao desenvolvimento tecnológico, é objeto de atencioso cuidado do Pentágono, visando à manutenção da hegemonia militar global.

Na China, grande parte da indústria de defesa foi inicialmente convertida para a produção de itens civis, não premiada pela necessidade de sobrevivência das empresas (então, todas estatais), mas pela intenção de adquirir tecnologias aplicáveis à fabricação de itens de uso militar; posteriormente, adotou-se algo análogo à CMI norte-americana que, atualmente é tentada num grau extremo, a MCF, com que se pretende aproveitar o desafio da 4RI para alçar as forças armadas e o país ao nível da competição hegemônica global.

Na França, distante das disputas hegemônicas, o esforço para se manter tecnologicamente independente tem levado o Governo a reestruturar sua indústria de defesa e as estratégias de inovação de acordo com as conjunturas globais, no que tem obtido êxito, cabendo notar a orientação atual de enfatizar a dualidade das empresas, a integração entre as estruturas civil e militar de C&T,I e considerar as

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

possibilidades de exportação desde o início dos programas de obtenção dos produtos de defesa, a fim de manter a importantíssima competitividade no mercado mundial.

No Brasil, a dualidade em termos iniciais – *spin-off* – é objeto de forte ênfase por significar, para as empresas da BID, algo como um seguro contra fortes retrações do mercado, mas não impede o *spin-in*, nem a integração – não apenas civil-militar, mas entre instituições estatais e privadas.

Assim, as iniciativas brasileiras se assemelham às da França, estão muito distantes da CMI norte-americana, que conta com estruturas de alta qualidade de controle (o Pentágono) e de apoio de CT&I (a DARPA, o Vale do Silício e universidades do primeiro extrato global); e mais ainda da CMF chinesa que, ainda que não disponha de estrutura como a dos EUA, conta com a propensão de empregar quaisquer meios, num esforço nacional em que o Poder Militar é o mais importante. Mesmo assim, as estruturas legal e institucional brasileiras estão sendo montadas, e o desafio é preenchê-las com a estrutura física da realidade.

Como diferença importante em relação aos três outros Estados, as iniciativas brasileiras de dualidade/integração devem se opor ao desafio adicional e importante, representado pela desindustrialização do País e desnacionalização da BID, que impõem graves vulnerabilidades estratégicas.

REFERÊNCIAS

ABIMDE 32 ANOS – A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA. **Associação Brasileira da Indústria de Material de Defesa (ABIMDE)**. 2018. Disponível em < https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xv_cadn/aa_basea_industrial_dea_defesa.pdf > Acesso em 01/09/2023.

AMARANTE, José C.A, A Base Industrial de Defesa Brasileira. Texto para Discussão 1758. **IPEA**. Rio de Janeiro: agosto de 2012 Disponível em < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1091/1/TD_1758.pdf > Acesso em 04/06/2023.

ANDRADE, Israel O.; Luiz G. A. FRANCO. A Indústria de Defesa Brasileira e a Sua Desnacionalização: Implicações em Aspectos de Segurança e Soberania e Lições a Partir da Experiência Internacional. **Boletim de Economia Política Internacional (BEPI)**, nº20, Maio/Ago 2015. Disponível em < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5896/6/bepi_20_Industria.pdf > Acesso em 23/08/2023.

BARAO, Naiko. Década Perdida: entenda o que aconteceu na América Latina nos anos 80. Politize. 18/03/2021. Disponível em < <https://www.politize.com.br/decada-perdida-e-america-latina/> > Acesso em 27/09/2023.



BITZINGER, Richard A. China's Shift from Civil-Military Integration to Military-Civil Fusion. **Asia Policy**, v.16, nº1, Janeiro/2021. pp5-24. Disponível em < <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2022/05/Asia-Policy-16.1-Jan-2021-Richard-Bitzinger.pdf> > Acesso em 06/07/2023.

BRASIL. **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações**. Portaria MCTI nº 6.998 de 10.05.2023. Estabelece diretrizes para a elaboração da Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação para o período de 2023 a 2030. Disponível em < https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_6998_de_10052023.html> Acesso em 29/09/2023.

BRASIL. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022. Brasília, 2017.

BRASIL. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**. Novo Marco Legal da de Ciência, Tecnologia e Inovação. 2018. Disponível em < https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/AS-COM_PUBLICACOES/marco_legal_de_cti.pdf > Acesso em 21/08/2023.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Livro Branco da Defesa Nacional. 2020 (2020a). Disponível em < https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodolivroemporqugues2020.pdf > Acesso em 21/06/2023.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Política Nacional de Defesa – Estratégia nacional de defesa 2016. Disponível em < http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf > Acesso em 24/11/2018.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/defesa/pt-br/as-suntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf > Acesso em 21/06/2023.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco da Defesa Nacional. 24/07/2012. Disponível em < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/24072012-defesa-politica-estrategia-e-livro-branco-de-defesa-nacional-conheca-os-documentos-enviados-pela-presidenta-da-republica-a-apreciacao-do-congresso-nacional> > Acesso em 29/09/2023.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Portaria GM-MD Nº 3063 de 22 de julho de 2021. Aprova a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa. Disponível em <https://sinaer.dcta.mil.br/images/ngi/Diretrizes_Setoriais/PORTARIA_GM-MD_N_3063_de_22_de_julho_de_2021.pdf > Acesso em 21/08/2023.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

BRASIL. **Presidência da República**. Decreto 5484 de 30 de julho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, Imprensa Nacional, 2005. Disponível em : < <http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=573692> > Acesso em: 29/09/2023.

BRASIL. **Presidência da República**. Decreto nº 6703 de 18 de dezembro de 2008: Estratégia Nacional de Defesa. Imprensa Nacional. Brasília, 2008. Disponível em : < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm > Acesso em: 29/09/2023.

CERVO, Amado L.; Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Saraiva, 2008.

CHINA Power Project. How Developed is China's Arms Industry?. **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**. 2021. Disponível em < <https://chinapower.csis.org/arms-companies/> > Acesso em 25/09/2023.

DEFENSE Primer: U.S. Defense Industrial Base. IN FOCUS, **Congressional Research Service**. 17/04/2023. Disponível em < <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10548> > Acesso em 28/06/2023.

MAGALHÃES, João P. de A. Modelo Brasileiro de Desenvolvimento – raízes do Milagre e Condições de sua Continuidade. Rio de Janeiro, Record, 1976.

MELO, Regiane de. Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: Estudo Comparado França-Brasil. **Fundação Alexandre de Gusmão**. Brasília, 2015. Disponível em < https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/loc_pdf/121/1/industria_de_defesa_e_desenvolvimento_estrategico:_estudo_comparado_franca-brasil > Acesso em 05/07/2023.

MEUNIER, François-Xavier. Construction of the Operational Concept of Technological Military/Civilian Duality. **Journal of Innovation Economics & Management**. 2019/2 (nº 29), pp159-182. Disponível em < <https://www.cairn.info/revue-journal-of-innovation-economics-2019-2-page-159.htm> > Acesso em 14/06/2023.

OLIVEIRA, Kelly; VILELA, Pedro R.; MÁXIMO, Welton. Crise de 2008 resultou em desindustrialização e crise fiscal no Brasil. Agência Brasil, 15/09/2018. Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-09/crise-de-2008-resultou-em-desindustrializacao-e-crise-fiscal-no-brasil> > Acesso em 23/08/2023.

PAYNE, Michael H. Federal Acquisition Streamlining Act. **Cohen Seglias**. 13/07/2018. Disponível em < <https://www.cohenseglias.com/contracting-database/federal-acquisition-streamlining-act/> > Acesso em 14/07/2023.



RANJAN, Om. The PLA and Intelligentized Warfare – Analysis. **Eurasia Review News and Analysis**. 02/12/2022. Disponível em < <https://www.eurasiareview.com/02122022-the-pla-and-intelligentized-warfare-analysis/> > Acesso em 17/08/2023.

REPUBLIC OF CHINA. Information Office of the State Council of the People's Republic of China. **China's National Defense in 2006**. Disponível em: < <http://www.china.org.cn/e-white/> >. Acesso em: 18/07/2023.

ROACHEL, Jianyin. How Made-in-China 2025 is Adapting to the US-China Trade War? **China-US Focus**. 12/02/2020. Disponível em < <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/how-made-in-china-2025-is-adapting-to-the-us-china-trade-war> > Acesso em 08/07/2023.

SAPOLSKI, Harvey M. Inventing System Integration. *in* Andrea Prencipe *et al.* **The Business of Systems Integration**. Oxford University Press, 2005. Disponível em < <http://web.mit.edu/SSP/people/sapolsky/SystemsIntegration.pdf> > Acesso em 10/07/2023.

TEAM, Fair. 10 Largest Arms Exporters in the World. Military & Law Enforcement. 30/03/2023. Disponível em < <https://fairbd.net/10-largest-arms-exporters-in-the-world/> > Acesso em 04/06/2023.

U.S. CONGRESS. Office of Technology Assessment. Assessing the Potential for Civil-Military Integration: Technologies, Processes and Practices. Washington DC: US Government Printing Office, September, 1994. Disponível em < <https://ota.fas.org/reports/9402.pdf> > Acesso em 07/06/2023.



PROGRAMAS ESTRATÉGICOS: UMA DISCUSSÃO SOBRE IMPACTOS NA ECONOMIA NACIONAL E REGIONAL

Erika Almeida Ribeiro¹

Ana Carolina de Oliveira Assis²

RESUMO: O mercado de armas e equipamentos para a defesa e segurança nacional, tanto no que tange ao lado da produção quanto ao lado da demanda, não segue as mesmas regras econômicas dos outros setores. Todavia, apesar de suas peculiaridades, o desenvolvimento de uma Base Industrial de Defesa (BID) pode impactar economicamente as cidades onde estão localizadas as indústrias de defesa, bem como a economia do país como um todo. No caso do Brasil, o desenvolvimento da BID está diretamente relacionado aos Programas Estratégicos das Forças Armadas. Assim, torna-se relevante discutir os impactos destes Programas sobre a economia nacional e regional. Para isto, este capítulo desenvolve uma breve revisão de literatura, utilizando como exemplo alguns dos Programas Estratégicos da Marinha do Brasil.

Introdução

O mercado de armas e equipamentos para a defesa e segurança nacional apresenta características próprias que o diferencia dos outros setores da atividade econômica. A necessidade de elevados investimentos para a criação de tecnologias e construção de materiais sensíveis, em um mercado voltado para poucos, ou até mesmo apenas um consumidor, faz com que o Estado e suas Forças Armadas atuem no processo produtivo, para além de principal cliente, como também parte produtora. Dessa forma, além de garantir o domínio dessa tecnologia sensível, o Estado estaria, por tanto, incentivando o desenvolvimento econômico e produtivo do país (Hartley, 2017).

No caso brasileiro, a defesa nacional e o desenvolvimento econômico andaram juntos em grande parte da história do país, e essas duas atividades estão até mesmo conectadas nos documentos e diretrizes oficiais do Brasil. A Estratégia Nacional de Defesa (2020), documento que determina as principais linhas de ação

¹ Professora de Economia na Escola Naval. Doutora em Economia pela UFJF. Pesquisadora do Grupo Economia de Defesa (Pró-Defesa IV) e do Grupo Economia do Mar. E-mail: erikaalmeidarib@gmail.com

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisadora do Grupo Economia do Mar e da Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação em Defesa (Pró-Defesa IV). E-mail: anaa.carolina@hotmail.com

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

e instrumentos para garantir a soberania, integridade, interesses e objetivos brasileiros, estabelece como um dos eixos estruturantes para a defesa do país o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID). A conexão entre defesa e BID é demonstrada através da concepção de que:

[...] a defesa do Brasil exige o permanente fortalecimento de sua BID, formada pelo conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizem ou conduzam, no País, pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Brasil, 2020, p. 41).

Um dos meios encontrados para fortalecer a BID concomitantemente com o fornecimento de materiais necessários às Forças Armadas foi o estabelecimento de Projetos Estratégicos. Esses projetos envolvem diversas empresas e instituições, e estabelecem também vultosos investimentos, o que leva a discussão sobre se esses recursos estão sendo bem investidos e até mesmo quais seriam os impactos deles para a Economia do país.

Segundo diversos trabalhos teóricos e empíricos, como os Benoit (1973, 1978), os gastos em defesa podem impactar o crescimento econômico, pois geram externalidades positivas. Segundo Ribeiro *et. al.* (2020), tais externalidades seriam as seguintes: i) garantia de um ambiente propício para a realização de atividades econômicas; ii) desenvolvimento da indústria, inovação e tecnologia; iii) geração de empregos e renda; e iv) formação e qualificação de capital humano. Por outro lado, a existência de impactos positivos dos gastos em defesa sobre o crescimento econômico não é um consenso na literatura. Isto ocorreria, pois, devido à existência de restrição orçamentária para o governo, para se gastar em defesa seria necessário reduzir os gastos em outras funções, como saúde e educação. Esta discussão amplia a necessidade de pesquisas constantes e acompanhamento dos resultados dos programas estratégicos e dos gastos em defesa no geral.

Deste modo, por meio de uma revisão bibliográfica envolvendo artigos acadêmicos e documentos oficiais, este capítulo tem como objetivo discutir os impactos dos Programas Estratégicos sobre a economia nacional e regional, utilizando como exemplos os Programas da Marinha do Brasil (MB). Para isto, ele se organiza da seguinte forma: a próxima seção descreve o que são os Programas Estratégicos brasileiros; a seção 3 apresenta alguns Programas Estratégicos Brasileiros e seus impactos potenciais sobre a economia nacional e regional; por fim, são apresentadas as considerações finais.



1 Programas Estratégicos

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa (2020), a BID é o conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares responsáveis pela produção, desenvolvimento, modernização e manutenção de produtos de defesa. A definição de BID, portanto, é calcada no demandante, pois os seus produtos devem ser adquiridos para fins de defesa nacional.

Programas estratégicos são aqueles que “promovem o desenvolvimento do conhecimento nacional, a capacitação e a integração da Base Industrial de Defesa (BID)” (Ministério da Defesa, 2023, p.1). O Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), que apresenta os elementos conceituais e doutrinários da Marinha do Brasil, elenca os diversos Programas Estratégicos desta Força, dentre eles: o Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval, que inclui subprogramas e projetos relacionados à obtenção de meios, como: O Programa de Submarinos (PROSUB); O Programa de Obtenção das Fragatas Classe Tamandaré (PFCT); o Programa de Obtenção de Meios Hidroceanográficos (PROHIDRO); e outros subprogramas, como os relacionados ao CFN.

Segundo o Ministério da Defesa (2023b), os Programas prioritários para a Marinha do Brasil são: o Programa de Submarinos (PROSUB), o Programa Nuclear da Marinha e o Programa Fragatas Classe Tamandaré (PFCT). É válido salientar, inclusive, que estes Programas, juntamente com o Programa de Desenvolvimento de Navios-Patrolha (PRONAPA), foram incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Lula 3, sendo destinado a estes investimentos um valor de aproximadamente R\$20,6 bilhões (Ministério da Defesa, 2023b; Moliterno, 2023). Este elevado valor destinado aos programas da Marinha (e, de modo semelhante, das demais Forças) é mais uma justificativa para a análise de seus impactos econômicos.

2. Os impactos sobre as economias nacional e regional

Esta seção apresentará *a priori* uma breve discussão teórica sobre os impactos e em um segundo momento alguns exemplos desses impactos sobre a economia brasileira.

2.1 Breve discussão teórica sobre os impactos

Como elencado na introdução, os possíveis impactos de gastos em defesa sobre a economia nacional são diversos. Além da própria provisão de segurança

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

para o desenvolvimento de atividades econômicas, estes gastos podem auxiliar no desenvolvimento da indústria, inovação e tecnologia, na geração de empregos e renda e na formação e qualificação de capital humano.

No que tange ao desenvolvimento da indústria, inovação e tecnologia observa-se que a indústria de defesa possui diversas peculiaridades, dentre elas a produção de uma tecnologia sensível, geralmente protegida pelos países que a desenvolvem. Deste modo, para fins estratégicos, torna-se crucial o desenvolvimento de tecnologia autóctone. Ambros (2017), destaca que a produção de tecnologia militar pode por vezes ser “transbordada” para uso no setor civil, gerando os chamados *spin-offs*. Todavia, cada vez mais vem se discutindo o desenvolvimento de tecnologias de uso dual que seriam aquelas que poderiam ser utilizadas para os dois fins, civil e militar.

Ainda em relação aos impactos sobre a indústria observa-se a possibilidade de “arrasto tecnológico”, ou seja, o desenvolvimento de um setor acabaria motivando o desenvolvimento de outros setores da economia. Exemplo, o desenvolvimento da indústria naval impulsionaria o crescimento do setor de peças e estruturas metálicas, gerando os chamados “encadeamentos para trás” amplamente discutidos na literatura de economia regional. Neste contexto, destaca-se que o desenvolvimento dos Programas Estratégicos geralmente requer a nacionalização de uma parte da produção, ou seja, o consumo de insumos domésticos para a produção do produto final. Todavia, este requerimento não indica necessariamente a nacionalização de etapas críticas da produção (Bessa Filho, 2023).

Além disso, os investimentos realizados nos Programas ampliariam o número de empregos diretos (no próprio setor) e indiretos (nos setores fornecedores ou ainda nos setores que estão à frente na cadeia produtiva, como nos de reparo e manutenção) e, conseqüentemente, gerando renda. Esta geração de renda seria capaz de movimentar a economia do local onde estaria sendo desenvolvido o Programa (Ribeiro e Ribeiro, 2021).

Por fim, destaca-se ainda a formação e qualificação de pessoal, por meio da promoção de cursos, de intercâmbios (no caso de parcerias entre Brasil e outros países no desenvolvimento da tecnologia) e do desenvolvimento de *know-how*.

No setor naval, a relação entre *clusters* marítimos e Programas Estratégicos da MB é bastante estreita. As fragatas do PFCT estão sendo construídas em Itajaí, cidade que faz parte de um polo naval em Santa Catarina. Já os submarinos do PROSUB estão sendo construídos em Itaguaí, cidade que faz parte do Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro.



O PEM 2040 destaca ainda que o Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval pode, além de alavancar o desenvolvimento da indústria nacional, favorecer o estabelecimento de *clusters* marítimos, trazendo à tona a discussão sobre impactos regionais dos programas estratégicos. Um *cluster* marítimo seria um arranjo de agentes (empresas, unidades de pesquisa e governo) que interagem entre si de modo a cooperar na busca por uma maior “eficiência coletiva” e atuam no setor marítimo. Esta “eficiência coletiva” estaria relacionada à promoção de inovação tecnológica e ampliação da produtividade (Pinto, Ribeiro e Ternus, 2023).

Por fim, cabe salientar que uma discussão amplamente feita sobre a BID e sua capacidade de fornecer uma base logística adequada para o país é a necessidade da continuidade de investimentos. A indústria de defesa, devido à sua estrutura monopsonista (ou com poucos compradores), tende a ter uma redução significativa da demanda em tempos de crise econômica, o que faz com que esta indústria tenha dificuldade em se manter pujante ao longo do tempo. Assim, segundo a Estratégia Nacional de Defesa (2020, p.42), “o Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID”. Neste mesmo contexto, é importante ainda o aprimoramento da eficiência da BID a fim de se buscar a ampliação do mercado de exportação.

2.2 Exemplos de Programas Estratégicos e seus impactos

O Programa de Obtenção das Fragatas Classe Tamandaré (PFCT)

O PFCT tem como objetivo renovar a esquadra com quatro navios de alta complexidade tecnológica, construídos no país, sendo a previsão de entrega entre 2025 a 2028. O programa é gerenciado pela Emgepron em parceria com o Consórcio Águas Azuis (Thyssenkrup Marine Systems, Embraer Defesa & Segurança e Atech) e as fragatas estão sendo construídas no Estaleiro Oceana, localizado em Itajaí/SC.

Segundo Pinto, Ribeiro e Ternus (2023), a previsão para geração de trabalhos é de 2000 empregos diretos e 6000 indiretos. Espera-se ainda que o índice de nacionalização (ou seja, de uso de conteúdo local) seja de aproximadamente 40% (Sinaval, 2022).

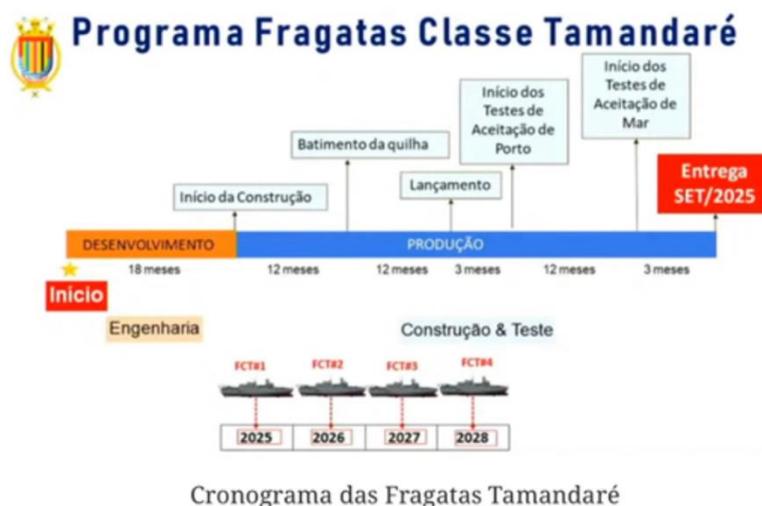
Sobre o PFCT e seus impactos em Itajaí e entorno, observa-se: a geração de empregos diretos e indiretos (já previamente citados); a participação em um *cluster* espacial incluindo Itajaí e Navegantes, segundo pesquisa baseada no número de empregos formais no setor (Pinto, Ribeiro e Ternus, 2023); indícios de

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

concentração da indústria naval em Itajaí, sendo o quociente locacional deste município igual a 29,5 (QL maiores que 1 indicam que o município é especializado) (Pinto, Ribeiro e Ternus, 2023); e aquecimento do setor imobiliário, com o valorização imobiliária de 13,4% em 2021, dando indícios de impactos positivos do PFCT para a economia local (Rostro, 2022).

Figura 1 - Programa Fragatas Classe Tamandaré

Fonte: Centro de Comunicação Social da Marinha, 2021 apud Galante (2021, p.1)



O Programa de Submarinos (Prosub)

O Prosub tem como objetivo a construção de quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, estaleiros, base naval, Unidade de Apoio e a construção de Estruturas Metálicas (UFEM). Este Programa é resultado de uma parceria entre Brasil e França e prevê a transferência de tecnologia, a nacionalização de equipamentos e sistemas de capacitação de pessoal (Nogueira, 2023).

Entre as principais empresas que participam do Programa, encontram-se a Naval Group, a Odebrecht, a Itaguáí Construções Navais e a Nuclep. Os submarinos estão sendo construídos em Itaguáí/RJ e tem como previsão a geração de 9000 empregos diretos e 27000 indiretos (Techno News, 2012 apud Almeida, Vasconcelos e Zanon, 2017). Espera-se ainda a nacionalização em todas as fases do programa, tendo a construção da UFEM contado com índice acima de 90% (Marinha do Brasil, 2014b apud Andrade, Rocha e Hiilenbrad, 2019). Nogueira (2023) destaca ainda a participação de engenheiros brasileiros em intercâmbio na



França, por meio da parceria firmada na Transferência de Tecnologia, ressaltando a questão da qualificação de pessoal.

Observa-se ainda que as empresas que desenvolvem o Prosub participam da iniciativa Cluster Tecnológico Naval do estado do Rio de Janeiro, trazendo a discussão sobre possibilidades de cooperação entre agentes para a busca de ampliação da “eficiência coletiva”. Pinto, Ribeiro e Ternus (2023) encontram ainda indícios de concentração da indústria naval em Itaguaí, sendo o quociente locacional (QL) deste município igual a 240,7 (lembrando que QL maiores que 1 indicam que o município é especializado), sendo 7,47% dos empregos da cidade em 2020 gerados pela indústria naval em 2020.

Considerações Finais

Este capítulo buscou discutir os principais impactos dos Programas Estratégicos sobre a economia nacional e regional. Para isto, utilizou como exemplos alguns dos principais Programas da Marinha do Brasil. Observou-se influência positiva dos Programas Estratégicos na economia nacional e regional, em especial em termos de geração de empregos e renda e de fomento na cadeia produtiva.

Por sua vez, apesar dos impactos positivos, existem ainda desafios para que esta influência positiva se amplie, sendo eles: a necessidade de continuidade de investimentos ao longo do tempo por parte do Estado; a ampliação do mercado de exportação; e uma ampliação da nacionalização de etapas críticas da produção.

Como sugestão para estudos futuros, destaca-se a necessidade da ampliação do número de análises que mensurem e acompanhem os impactos econômicos dos Programas ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A; VASCONCELOS, G.; ZANON, I. O desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa e seus reflexos na Economia Nacional: o caso do PROSUB. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Polo Campo Grande-UFF/ICHS. 2017.

AMBROS, C. C. Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, jan.-jun. 2017.

ANDRADE, I. O.; ROCHA, A. J. R.; HILLEBRAND, G. R. L. **O Programa de Desenvolvimento de Submarinos como programa de Estado**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 45).

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020.

BESSA FILHO, J. A.. **O Estado e sua capacidade de influenciar o desenvolvimento de uma Base Industrial de Defesa**. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola Naval, Rio de Janeiro, 2023.

GALANTE, Alexandre. **Fragatas ‘Classe Tamandaré’ estão em fase avançada de configuração**. 2021. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2021/06/10/fragatas-classe-tamandare-estao-em-fase-avancada-de-configuracao/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

HARTLEY, Keith. **The Economics of Arms**. Newcastle Upon Tyne: Agenda Publishing, 2017. 204 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Defesa apresenta projetos estratégicos das Forças Armadas ao presidente Lula**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-apresenta-projetos-estrategicos-das-forcas-armadas-ao-presidente-lula>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Com novo PAC, Defesa investirá R\$53 bilhões em tecnologias estratégicas que garantem a soberania nacional**. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/com-novo-pac-defesa-investira-r-53-bilhoes-em-tecnologias-estrategicas-que-garantem-a-soberania-nacional>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MOLITERNO, Danilo. **Novo PAC destina R\$ 52 bilhões para defesa e prevê construção de submarino nuclear**. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/novo-pac-destina-r-52-bilhoes-para-defesa-nacional-e-preve-construcao-de-submarino-nuclear-veja-projetos/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

NOGUEIRA, E. de L. B. **A Transferência de Tecnologia Militar para o Brasil e suas implicações para a economia**. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola Naval, Rio de Janeiro, 2023.

MARINHA DO BRASIL. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Estado-maior da Armada. Brasília, DF. 2020.

PINTO, G.; RIBEIRO, E. A.; TERNUS, C. H. Poder Naval e o Cluster Marítimo Da Região Sul Do Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**-ISSN: 2317-6539, Rio de Janeiro, n. 24, Edição especial, jan.- jun. 2023.

PROSUB: Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Fôlder. 2014b apud ANDRADE, I. O.; ROCHA, A. J. R.; HILLEBRAND, G. R. L. **O Programa de Desenvolvimento de Submarinos como programa de Estado**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 45).

RIBEIRO, E. A.; NEGRETE, A. C. A.; RIBEIRO, F. S. Análise dos impactos dos transbordamentos de tecnologia em defesa e dos programas estratégicos sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos REST**. v.12, n.24, jul-dez 2020.

RIBEIRO, E. A.; RIBEIRO, F. S. AS ORGANIZAÇÕES MILITARES DA MARINHA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Pesquisa e Planejamento Econômico PPE**, v. 51, n. 1, 2021.



ROSTRO, L. **Construção de navios da Marinha gera empregos e movimentação do setor imobiliário de Itajaí.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/leo-rostro/viver-itajai/noticia/2022/08/17/construcao-de-navios-da-marinha-gera-empregos-e-movimentacao-setor-imobiliario-de-itajai.ghtml>. 2023. Acesso em: 14 nov. 2023.

SINAVAL. **Com contrato de R\$9 bilhões, empresa vai construir quatro fragatas de guerra em Itajaí.** 2022, Disponível em: <http://sinaval.org.br/2022/04/com-contrato-de-r9-bilhoes-empresa-vai-construir-quatro-fragatas-de-guerra-em-itajai/>. Acesso em: 01 maio 2022.

TECHNO NEWS. **Prosub, na Fronteira do Conhecimento.** Ano III, n. 13. 2012. Disponível em: https://www1.mar.mil.br/prosub/sites/www1.mar.mil.br/prosub/files/revista_techno_news13.pdf. *apud* ALMEIDA, A; VASCONCELOS, G.; ZANON, I. O desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa e seus reflexos na Economia Nacional: o caso do PROSUB. **Trabalho de Conclusão de Curso.** Polo Campo Grande-UFF/ICHS. 2017.



**BASE INDUSTRIAL DE DEFESA E PROPRIEDADE INTELECTUAL:
UM OLHAR SOBRE A PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS DE
DEFESA E EMPRESAS ESTRATÉGICAS DE DEFESA NO
SISTEMA NACIONAL DE PATENTES.**

Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães (PPGEM/EGN)

RESUMO: A presente pesquisa busca questionar como se dá a participação das EDs e EEDs no sistema nacional de patentes. Para isso, o trabalho tem como objetivo analisar a utilização de dito regime no âmbito do setor de defesa, mapeando os pedidos de patentes registrados junto ao INPI pelas empresas cadastradas no catálogo de produtos do Ministério da Defesa com a maior participação na BID. Diante disso, salienta-se a relevância do sistema de patentes tanto como indicador de inovação, constatando quais tecnologias e quais setores prevalecem, como ferramenta de incentivo à produção tecnológica. Ressalta-se, contudo, que, dado o caráter diferenciado dos produtos de interesse à defesa nacional, conforme previsão do art. 75 da Lei de Propriedade Industrial, pode-se optar pelo processo do pedido de patente em caráter sigiloso. Dessa forma, o registro de pedidos dessas empresas pode-se dar sem publicidade ou de forma aberta ao mercado.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa, Ciência e Tecnologia, ED e EED, Patentes, Propriedade Intelectual.

INTRODUÇÃO

O setor de defesa, assim como a economia internacional de forma geral, ganhou interfaces com o desenvolvimento tecnológico, passando a depender deste para uma maior competitividade. Nesse contexto, o processo de inovação passou a ser cada vez mais desejado, para tal valendo-se de diferentes ferramentas para seu fomento. É o caso da utilização dos direitos de Propriedade Intelectual, a citar o regime de patentes.

Diante disso, questiona-se como se dá a participação do setor de defesa nacional no sistema brasileiro de patentes, motivo pela qual objetiva este trabalho analisar a utilização de dito regime entre as Empresas de Defesa (EDs) e Empresas Estratégicas de Defesa (EEDs). Justifica-se o trabalho por ser importante a compreensão quanto ao assunto para averiguar aspectos referentes à inserção do setor no campo da inovação, bem como possíveis contribuições para seu aprofundamento.

Para isso, o presente estudo realizou um levantamento qualitativo através da análise de normas e bibliografia pertinente, bem como desenvolveu um mapeamento dos pedidos de patentes nacionais das principais EDs e EEDs. O trabalho se dividiu em três partes, ademais da presente introdução e as considerações finais: a primeira discorre sobre a interface entre defesa e inovação; a segunda, sobre patentes como indicador de inovação; e, por fim, a terceira traz o mapeamento dos pedidos de patentes nacionais de empresas do setor de defesa.

INTERFACE ENTRE DEFESA E INOVAÇÃO

Segundo Longo e Moreira (2013, p. 282), a relação moderna entre Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e poder data, sobretudo, do período pós-Guerra Fria, quando houve a reformulação das agendas de governança global e intensificação dos processos de globalização. Nesse âmbito, a relevância da inovação ganhou proeminente importância no cenário global, passando a qualidade da inserção internacional de um país a ser medida, em grande parte, em função do poder de competição na economia internacional emergente, intensiva em tecnologia de base científica, sendo tal poder derivado da capacidade de inovar.

Conforme expõe o professor Longo, o conceito de inovação pode ser entendido como 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 sócio-econômicas” (2007c, p. 3). Além disso, destaca o professor o entendimento de tecnologia como o conjunto “organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços” (2007c, p. 3).

Diante disso, para além da defesa em si, os produtos intensivos no setor acabaram por encontrar contornos econômicos, inserindo-se nas cadeias comerciais globais. Ainda, as chamadas tecnologias duais ganharam importância, sendo elas entendidas como equipamentos de capital, software, conhecimentos científico e técnico, habilidades, pesquisa e processos de produção, projetos, técnicas e princípios de gerenciamento e produtos resultantes que possuem aplicações militares ou civis, sejam elas atuais ou potenciais (Gallart, 1997 *apud* Alves, 2019, p. 23).

Assim, ao longo da história, diversas tecnologias oriundas do meio civil ou militar tiveram seu transbordamento para a outra esfera, sendo argumento utilizado sobretudo em questões relacionadas a orçamento (Silva; Pinheiro-Machado, 2022,



p. 76), visto o aproveitamento de recursos, mas também a possibilidade de maior comercialização de produtos. Conforme indicam Silva e Pinheiro-Machado (2022, p. 76), entende-se o transbordamento das tecnologias desenvolvidas no setor de defesa para o setor civil como *spin-off* e o movimento inverso como *spin-in*. Ademais, segundo Alves (2019, p. 21), o transbordamento entre os setores militar e civil está associado à capacidade de inovação da indústria de defesa.

Dessa forma, observa-se um crescimento histórico do desenvolvimento tecnológico do setor de defesa, resultando em um dos maiores mercados do mundo. Conforme dados do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo - SIPRI (2022), o mercado de defesa cresceu 174% entre 2002 e 2021, mantendo crescimento constante no período da crise sanitária global da COVID-19 e atingindo a quantia de US\$ 592 bilhões em 2021.

Além disso, é de se constatar que o desenvolvimento tecnológico ligado ao setor de defesa também faz parte da política nacional de desenvolvimento de grandes potências. Como analisado por Ferreira e Horta (2022, p. 89), caso emblemático é o da Rússia no qual a política de substituição de importações, ligada a uma busca por restaurar o poder militar russo, foi responsável por fazer com que diversas indústrias bélicas nacionais se expandissem e modernisassem ao longo do último século, sendo de importância por desenvolver materiais militares por empresas nacionais e, com isso, promover a autonomia e soberania; bem como por possibilitar a maior entrada de divisas internacionais por meio da exportação de produtos de defesa. Como observado pelos dados levantados pela SIPRI, temos que o mercado de defesa tem o poder de gerar grande receita, resultando em uma fonte de poder também econômico (ademais de militar e tecnológico).

No caso brasileiro, essa compreensão da importância de se aliar tecnologia ao setor de defesa pode ser observada na própria Política Nacional de Defesa (PND), documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa no qual são estabelecidos objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional em todas as esferas do Poder Nacional, tendo o envolvimento de ambos os setores militar e civil.

Conforme exposto no documento no que tange o contexto nacional (2020, p. 13), o Brasil, dentre outros setores, deve buscar mais investimento e eficiência em Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como em qualificação do capital humano de forma a superar os gargalos existentes, assim permitindo efetivo desenvolvimento do País e o fortalecimento da Defesa Nacional. Ainda, os recursos orçamentários destinados à Defesa devem garantir a estabilidade orçamentária de investimentos voltados à aquisição de Produtos de Defesa (PRODE), estimulando os programas

de desenvolvimento de tecnologias na busca pela redução da defasagem tecnológica.

Ao longo de todo o documento, é possível observar a importância dada à relação entre CT&I e poder, a exemplo a inclusão como objetivo nacional de defesa “promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa” (2020, p. 25), o reconhecimento de que “o aparato de defesa esteja de acordo com as mais avançadas práticas e tecnologias, o que requer a condição de desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte” (2020, p. 35) e a definição dos setores nuclear, cibernético e espacial como essenciais à Defesa Nacional (2020, p. 59).

Ademais, outros documentos também entendem pela importância dessa dinâmica. É o caso do Livro Branco de Defesa, documento que dispõe sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à soberania brasileira, no qual se indica que o Ministério da Defesa, em coordenação com outros ministérios e com representações dos setores empresarial e acadêmico, desenvolve ações no sentido de integrar os sistemas de ciência e tecnologia existentes no Brasil (2020, p. 135).

Desse modo, observa-se que inovação e defesa possuem uma relação positiva e desejada, sendo reconhecida pelas nações, tal como o Brasil, e resultando em um mercado de cada vez maior crescimento em escala global.

PATENTES COMO INDICADOR DE INOVAÇÃO

O regime de patentes faz parte dos chamados direitos de Propriedade Intelectual. Ditos direitos, no plano internacional, começaram a ser regulados com a Convenção da União de Paris (CUP), de 1883, estabelecendo o denominado Sistema Internacional da Propriedade Industrial e a primeira tentativa de harmonização internacional de diferentes sistemas jurídicos quanto ao tema. Destaca-se que o Brasil, desde a CUP, fez-se participativo nas discussões globais sobre Propriedade Intelectual, aderindo à Convenção e tratados posteriores. Com a evolução da regulação internacional, houve aprofundamento do tema com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de 1947, considerado o precursor da Organização Mundial de Comércio (OMC), criada posteriormente em 1994/1995. Ainda, em 1967, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), criou-se a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), agência especializada sobre o tema com o objetivo de fomentar questões relacionadas à Propriedade Intelectual no mundo (Pimentel, 2002, p. 171).



Por fim, em 1994, com o fim da Rodada de Negociações do Uruguai do GATT, que levou à já mencionada criação da OMC, visando estabelecer relações de cooperação entre a nova instituição e a OMPI, firmou-se o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (TRIPs, em inglês).

Nesse sentido, para entendimento do que se trata tais direitos, a OMPI (*apud* Pinto, 2014, p. 12) os define como a proteção sobre obras literárias, artísticas ou científicas (Direitos Autorais); interpretações e transmissões de rádio (Direitos Conexos); invenções (patentes); desenhos industriais; marcas industriais, de comércio ou de serviço, nomes comerciais e denominações comerciais; e proteção contra concorrência desleal (Propriedade Industrial). Assim, comumente se dividem tais Direitos da Propriedade Intelectual em três categorias: Direitos Autorais, da Propriedade Industrial e aqueles *suis generis* (que não adentram aos dois tipos anteriores, tais como topografia de circuitos integrados e cultivares).

Assim sendo, a Propriedade Intelectual versa sobre diversos ativos tangíveis e intangíveis oriundos da criação do intelecto humano. Em se tratando de invenções, o regime de patentes pode ser definido como “um documento que descreve uma invenção e cria uma situação legal na qual a invenção pode somente ser explorada com a autorização do titular da patente” (OMPI *apud* Pinto, 2014, p. 13). Isto é, trata-se de um direito de exclusividade na utilização de um invento da parte daquele que o produziu.

Ante esse regime, ressalta-se que é possível avaliar a capacidade de inovação dos países por meio do quantitativo de registros de patentes e de outras formas de propriedade intelectual. Conforme expõe Alves et al. (2017 *apud* INPI, 2019, p. 4), a importância das patentes está no fato de que indicam o grau de inovação tecnológica na qual as empresas estão envolvidas, é uma importante fonte de credibilidade para os empreendedores e é fonte alternativa de faturamento para as empresas que as detêm e as licenciam. Quanto a isso, apesar de não ser o único método para esse fim, é comum a constatação da justificativa de que patentes incentivam a inovação na literatura (Carlaw et al., 2006 *apud* Silva; Pinheiro-Machado, 2022, p. 76).

Outro aspecto a se considerar, conforme aponta Acosta (2011 *apud* Alves, 2019, p. 21), é o fato de que citações de patentes contêm informações úteis que fornecem visão de como o conhecimento pode se difundir entre regiões geográficas e setores tecnológicos, bem como ao longo do tempo.

Além disso, é de se ressaltar que o número de patentes pode ser visto como parte de métrica para o estabelecimento de um índice de inovação, vide mensuração feita pelo Índice de Inovação Global (GII na sigla em inglês) da OMPI. Conforme metodologia estabelecida no último estudo publicado (2023), o Brasil se classifica como o 49º país do mundo em índice de inovação.

Como já salientado, sendo o Brasil parte das discussões internacionais sobre o tema da Propriedade Intelectual e parte dos principais tratados relacionados, criou-se para regulação nacional do tema a Lei de Propriedade Industrial (LPI, Lei 9.279/96) versando sobre patentes de invenção, patentes de modelo de utilidade, registro de marca, indicações geográficas e concorrência desleal (Propriedade Industrial).

Especificamente quanto às patentes, conforme dispõe o artigo 8 da LPI, é patenteável “a invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial” (Brasil, 1996), sendo disposto no art. 10 rol do que não pode ser patenteado.

Ressalta-se que a patente se divide em patentes de invenção, que asseguram ao autor de uma invenção a garantia do exercício do direito de propriedade sobre o invento (art. 6 da LPI), e de modelos de utilidades, que protegem nova forma ou disposição suscetível de aplicação industrial capaz de resultar em uma melhoria funcional (art. 9 da LPI). Quanto ao prazo de proteção, conforme disposição do art. 40 da LPI, o da patente de invenção vigorará por 20 anos e o de modelo de utilidade por 15 anos contados da data de depósito.

Quanto aos direitos e obrigações atrelados à concessão de um pedido de patente, os mesmos estão dispostos no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 42 (direito de impedir terceiro, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar a invenção em questão), sendo exceções as hipóteses previstas no artigo 43 e a licença compulsória (artigos 68 a 74). Além disso, é possível o licenciamento do uso ou cessão dos direitos sobre a patente, o que deve ser feito mediante contrato averbado no INPI, tratando-se de outro método de auferimento de receitas econômicas e incentivo à invenção.

Por fim, conforme disposto no artigo 78 da LPI, a patente se extingue pelo fim do seu prazo de vigência, pela renúncia do titular, pela caducidade, pela falta de pagamento da retribuição anual ou pela inobservância das regras de representação de partes estrangeiras (vide também o art. 217 da LPI). Após, a invenção entra em domínio público.

Visto isso, percebe-se que a patente é um documento que protege os direitos de inventor, incentivando-o a produzir. Ademais, ditos direitos podem ser



licenciados ou cedidos, assim tendo um proveito econômico de interesse do titular do documento. Quanto ao procedimento de pedido de patente, o mesmo conta com previsão na LPI e é feito perante o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), autarquia responsável por tal.

No Brasil, segundo dados disponibilizados pelo INPI (2023a), predominam pedidos de patentes oriundos de depositantes estrangeiros, sobretudo dos Estados Unidos (EUA), sendo 7 anos o tempo médio para a tramitação de um pedido (Sartori, 2020).

No que tange a Base Industrial de Defesa (BID), conforme expõe Alves (2019, p. 26, 57), tal é composta por empresas que ofertam bens e serviços militares, totalizando 1.153 patentes registradas em 2019, quantitativo no qual 14,31% são consideradas militares e 70, 11% civis. Além disso, dentre as citações de patentes da BID, 51% são de empresas dos Estados Unidos, 8,59% de empresas francesas, 8,43% de chinesas, 6,68% de brasileiras, 6,20% de alemãs, 3,50% do Reino Unido e 2,86% de empresas japonesas. Em se tratando de transbordamento para o setor civil (*spin-in*), o autor identifica que as patentes originais relacionadas a armas, munições e explosivos impactam positivamente na probabilidade desse processo, enquanto as patentes exclusivamente de armas a diminuem, sendo que empresas com mais experiência com patentes facilitam o transbordamento do conhecimento para o setor civil.

No Brasil, em relação a patentes de interesse nacional, regime diferenciado é observado no artigo 75 da LPI. Nele, é previsto o processamento do pedido em caráter sigiloso e não sujeito à publicação. Ademais, o parágrafo 1º prevê o encaminhamento do pedido pelo INPI a “órgão competente” do poder executivo, no prazo de 60 dias, para manifestação quanto ao caráter sigiloso, período após o qual, caso não haja manifestação ou se negativa, segue o pedido tramitação normal. Por fim, os parágrafos 2º e 3º preveem vedação ao depósito no exterior de patentes cujo objeto seja de interesse da defesa nacional, bem como à sua publicação, cessão ou exploração, salvo com autorização do órgão competente e, no caso de cessão ou exploração, com a devida indenização ao inventor.

Quanto a isso, primeiramente, é de se notar que na redação do dispositivo em questão não há uma definição de qual seria o órgão competente para manifestação quanto ao caráter sigiloso das patentes. Inicialmente, em 1998, com o Decreto 2.553, estabeleceu-se a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Entretanto, conforme relata Carminatti e Souza (2022), com a extinção de referido órgão em 2015/2016 sem sua devida substituição, houve durante um período grande acúmulo de pedidos de patente à

espera de análise, o que resultou no atraso de sua tramitação no INPI. Assim, de forma a solucionar temporariamente o problema, foi eliminada a etapa de análise até que fosse nomeado novo órgão substituto.

Após ampla discussão interna quanto à revisão do Decreto 2.553 no que tange o assunto, em 2020, o INPI se manifestou favorável à proposta a qual se atribui ao Ministério da Defesa as competências anteriormente previstas à SAE/PR. Contudo, conforme argumenta Silva (2022, p. 189), apesar do Ministério da Defesa possuir em sua estrutura o Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação, com a competência de coordenar e acompanhar atividades de certificação, de metrologia e de normatização e proteção por patentes de interesse da defesa (meramente relacionadas à gestão da Propriedade Intelectual), dita competência não possui conexão com as atividades inerentes à execução da política prevista no artigo 75.

Outro ponto de controvérsia no artigo 75 da LPI é a falta de definição de quais os critérios para determinação do caráter sigiloso de um pedido, ficando a cargo do Decreto 2.553 fazê-lo. Nesse sentido, o regulamento prevê que o caráter sigiloso do pedido de patente será decidido, se de natureza militar, “com base em parecer conclusivo emitido pelo Estado-Maior das Forças Armadas, podendo o exame técnico ser delegado aos Ministérios Militares”, e, se de natureza civil, “com base em parecer conclusivo dos Ministérios a que a matéria esteja afeta” (1998).

Ante o exposto, observa-se que tampouco há um detalhamento quanto aos critérios para análise dos pleitos, ensejando uma falta de objetividade para o trâmite, assim obscurecendo os critérios para denegação ou fundamentação da concessão do sigilo. Além disso, considerando-se uma etapa de análise prejudicada por falta de critérios, caso o prazo de 60 dias para manifestação do órgão competente seja ultrapassado sem que haja conclusão (vide previsão do parágrafo 1º do art. 75 da LPI), o pedido será processado normalmente, tornando ineficaz a previsão legal.

Em relação à previsão de que a “exploração e a cessão do pedido ou da patente de interesse da defesa nacional estão condicionadas à prévia autorização do órgão competente, assegurada indenização sempre que houver restrição dos direitos do depositante ou do titular” (Brasil, 1996), conforme parágrafo 3º do art. 75, observa-se também empecilhos para o pleiteio da indenização. Isso ocorre devido à dificuldade de se apresentar o produto patenteado para estimação dos lucros, sob pena de violar o sigilo decretado. Ainda, violações aos Direitos de Propriedade Intelectual encontram limitações na LPI (em matéria de patentes, dispostos apenas entre os artigos 183 e 186, com penas de até 1 ano ou multa), ensejando a aplicação do Código Penal de forma a suplantar esse déficit.



Assim, entende-se que a mera inserção de dispositivo legal prevendo tratamento diferenciado a esse tipo de patentes não se traduz de forma imediata no eficaz alcance do objetivado com o texto legal.

A PARTICIPAÇÃO DAS ED E EEDS NO SISTEMA NACIONAL DE PATENTES

Visando compreender melhor como se dá a utilização do regime de patentes pelas empresas do setor de defesa no Brasil, faz-se necessário o mapeamento de seu quantitativo de pedidos. Para isso, é importante, antes de tudo, definir-se alguns conceitos pertinentes.

Conforme disposto na Lei nº 12.598/2012, Produto de Defesa (PRODE) é 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; e Produto Estratégico de Defesa (PED) é todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional

Ademais, dispõe a mesma lei que Empresa Estratégica de Defesa (EED) é toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das condições estabelecidas no art. 2, IV; enquanto Empresa de Defesa (ED), conforme Portaria Normativa nº 86/GM-MD de 2018, é a pessoa jurídica credenciada que produza ou integre as cadeias produtivas de PRODE em território nacional.

Nesse âmbito, quanto ao rol de empresas que mais promovem depósitos de patentes no país, conforme apurado por Souza (2020, p. 31), não figuram empresas pertencentes à Base Industrial de Defesa, EDs e EEDs. A autora aponta que, ao se examinar o documento oficial do Ministério da Defesa que contém as empresas consideradas como estratégicas de defesa, nota-se que nenhum dos nomes nele elencados coincide com os nomes de empresas listados no rol de líderes em depósitos de patentes apresentados pelo INPI, destacando-se, portanto, a necessidade de se criar mecanismos que cooperem para a mudança desse quadro.

Diante disso, recorre-se à análise daquelas empresas com o maior número de produtos cadastrados no conjunto de dados de produtos de defesa do Ministério da Defesa (GOV.BR, 2023), consultando-se as patentes das mesmas no portal do INPI (2023b) e da OMPI, o Patentscope (2023).

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

Para o levantamento dos dados, primeiramente, selecionou-se as 12 empresas com a maior participação na BID através do acesso ao “Conjunto de dados de produtos de defesa do MD”, disponível no Portal Gov.Br., e verificação daquelas com o maior número de produtos cadastrados. Quanto a isso, visto haver resultados duplicados dos nomes das empresas na listagem por conta de erros de digitação (Mac Jee, Avibrás e IACIT), somou-se o total de cada versão identificada. Ademais, incluiu-se a Embraer ao grupo por ser a única empresa brasileira presente na lista elaborada pela SIPRI das cem maiores companhias do setor de defesa, tendo sua última participação no ano de 2017, ainda que sua atuação não se restrinja ao setor de defesa, incluindo, por exemplo, o empresarial.

As 13 companhias juntas totalizam uma participação de 660 produtos na BID de um total contabilizado de 1276 cadastrados. Para averiguação do número de pedidos solicitados para cada empresa, acessou-se a base Pesquisa em Propriedade Industrial (pePI) do INPI, realizando a busca pelo CNPJ e pelo nome de cada empresa depositante, verificando os pedidos realizados com data de publicação. Além disso, realizou-se uma consulta nominal na base Patentscope, da OMPI, que congrega as solicitações de pedidos de patentes em todos os países membros do sistema internacional de patentes, verificando-se o total de resultados obtidos. Deve-se ressaltar, contudo, que as patentes verificadas não necessariamente se refletem nos produtos cadastrados no catálogo da BID.

Dessa forma, a seguinte tabela foi produzida:

Tabela 1 – Pedidos de patentes por empresas brasileiras selecionadas

Empresa	Contagem de produtos (BID)	Patentes (INPI)	Patentes (Resultados no Patentscope)
Mac Jee Indústria de Defesa	154	1	18
Avibras	62	1	11
IACIT Soluções Tecnológicas	61	2	4
Companhia Brasileira de Cartuchos	59	20	24
AEQ Aliança Eletroquímica	56	0	0
Imbel	51	0	7
EMGEPRON	48	0	0
Omnisys Engenharia	41	0	0
Anatin Tintas	34	0	0



SIATT	30	0	0
Condor Indústria Química	30	5	2
Agrale	22	0	3
Embraer	12	142	675

Fonte: Elaboração própria com base em dados do pePI (2023) e Patentscope (2023)

Ante a tabela apresentada, pode-se constatar que as empresas levantadas possuem um quantitativo de patentes que não se reflete em sua participação na BID, visto, em sua maioria, não haver registro de patentes ou se ter um número ínfimo. Por outro lado, a Embraer se destaca como empresa com maior participação no sistema de patentes, com 142 processos identificados no INPI e 675 resultados auferidos no Patentscope.

De forma comparativa, ao se selecionar as três empresas que lideram o ranking da SIPRI do ano de 2021, estando também entre as principais nos anos anteriores, temos o seguinte cenário quanto a solicitações de registros de patente no Brasil (vide pePI) e no mundo (Patentscope):

Tabela 2 – Pedidos de patentes por empresas estrangeiras selecionadas

Empresa	País	Patentes (INPI)	Patentes (Resultado no PatentScope)
Lockheed Martin Corp.	EUA	100	481
Raytheon Technologies	EUA	3	3706
Boeing	EUA	1262	35678

Fonte: Elaboração própria com base em dados do pePI (2023) e Patentscope (2023)

Como observado, a utilização do regime de patentes pelas empresas estrangeiras é bem superior do que em relação às empresas brasileiras, inclusive em âmbito nacional, o que corrobora com os dados apresentados pelo INPI quanto ao predomínio da participação estrangeira no sistema brasileiro de patentes.

Diante do exposto, entende-se que o baixo índice de pedidos de patentes possa se dar por uma baixa utilização do regime de patentes ou amplo uso do sigilo previsto no artigo 75 da LPI, uma vez que sob a tutela do artigo não há publicidade dos pedidos, motivo pelo qual o aprofundamento do estudo se faz necessário.

Nesses casos, se predomínio da primeira hipótese, questiona-se como buscar o fomento da utilização do regime de patentes, sobretudo visando as tecnologias duais para não criar dependência das empresas a um setor. Nesse sentido, a Embraer se destaca como modelo interessante, visto comercializar produtos tanto para setores empresariais como militares. Se da segunda, questiona-se a possibilidade da adoção de uma transparência dos números (e não do conteúdo em si) referentes às patentes no setor de defesa sob tutela das disposições do art. 75 da LPI visando um maior e melhor acesso a dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou verificar a atuação das EDs e EEDs no regime brasileiro de patentes partindo da constatação de uma relação positiva entre ditos direitos de propriedade, inovação e defesa.

O mercado de defesa, como observado, possui uma grande dimensão econômica no cenário global, tendo crescimento constante ao longo dos últimos anos. Dessa forma, para além da segurança em si, o desenvolvimento tecnológico ligado ao setor propicia uma maior competitividade num cenário internacional marcado pelo poder econômico. Nesse âmbito, as patentes despontam como ferramenta de incentivo de inovação e como dado métrico para sua medição.

No caso brasileiro, ao se averiguar a participação das maiores contribuintes para a BID nacional no sistema de patentes, constatou-se que há um baixo número de pedidos registrados nos portais consultados. Diante disso, questiona-se se o mesmo se dá pelo baixo uso de dito regime ou devido à ampla utilização da tramitação especial disposta no artigo 75 da LPI. À exceção, destaca-se o caso da Embraer, empresa com o maior número de pedidos de patentes registrados, sendo também a única empresa brasileira a constar na lista da SIPRI.

Ante os resultados parciais expostos, entende-se pela necessidade de se aprofundar os estudos quanto ao tema, sobretudo em relação ao questionamento de como se fomentar a utilização do regime de patentes, sobretudo visando as tecnologias duais para não criar dependência das empresas a um setor, e à possibilidade da adoção de uma transparência dos números (e não do conteúdo em si) referentes às patentes no setor de defesa sob tutela das disposições do art. 75 da LPI, visando com isso um maior e melhor acesso a dados.

REFERÊNCIAS

ALVES, Guilherme. **Patentes militares de uso dual**: estudo do caso brasileiro. 2019. 63 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pós-Graduação em Economia –



PPGE, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública (FACE), Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.553, de 16 de abril de 1998**. 1998. Disponível em: <<https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/br/br013pt.pdf#:~:text=Art%20o%20A%20Secretaria%20de%20Assuntos%20Estrat%C3%A9gicos%20da,cujo%20objeto%20seja%20de%20interesse%20da%20defesa%20nacional.>>. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. **Lei 9.279, de 14 de maio de 1996**. 1996. Disponível em: <[L9279 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012**. 2012. Disponível em: <[L12598 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)> Acesso em: 01 set. 2023.

CARMINATTI, Antonella; SOUZA, Gabriela. **Patentes de interesse de defesa nacional - perspectiva Brasil e França**. Migalhas, 2022. Disponível em: <[Patentes de interesse de defesa nacional - perspectiva Brasil e França \(migalhas.com.br\)](http://Migalhas.com.br)>. Acesso em: 21 ago. 2023.

DA SILVA, Roberto; PINHEIRO-MACHADO, Rita. **Uso público não comercial das patentes de interesse da defesa nacional**. Revista Brasileira De Estudos De Defesa, 9(1), p. 69-96, 2022. Disponível em: <[Uso público não comercial das patentes de interesse da defesa nacional | Revista Brasileira de Estudos de Defesa \(abedef.org\)](http://Abedef.org)>. Acesso em: 01 set. 2023.

GOV.BR. **Conjunto de dados de produtos de defesa do MD**. 2023. Disponível em: <Portal de Dados Abertos>. Acesso em: 01 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI. **Estatísticas**. 2023. Disponível em: <[Estatísticas — Instituto Nacional da Propriedade Industrial \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)>. Acesso em: 01 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI. **Pesquisa em Propriedade Industrial (pePI)**. 2023. Disponível em: <[INPI](http://INPI.gov.br)>. Acesso em: 01 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI. **Biotecnologia e Depósito de Material Biológico Para Fins de Patente/Tratado de Budapeste**. 2019. Disponível em: <[Biotecnologia e Tratado de Budapeste_2019_v estendida — Instituto Nacional da Propriedade Industrial \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)>. Acesso em: 01 set. 2023.

LONGO, Waldimir. **Conceitos básicos em ciência, tecnologia e inovação**, 2007.

LONGO, Waldimir.; MOREIRA, William. **Tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica**. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.19, n.2, pp. 277-304, jul./dez., 2013.

MANCHON FERREIRA, Alvaro; AUGUSTO DA SILVA HORTA, Danilo. **A modernização militar como pilar do desenvolvimento econômico: o caso da Federação Russa no século XXI**. Revista Hoplos, 6(11), 74-97. Disponível em: <[A](#)

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

[MODERNIZAÇÃO MILITAR COMO PILAR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: | Revista Hoplos \(uff.br\)>](#). Acesso em: 01 set. 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA - MD. **Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)**. 2020. Disponível em: <Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) — Ministério da Defesa (www.gov.br)>. Acesso em: 01 set. 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA - MD. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2020. Disponível em: <[pnd_end_congresso .pdf \(www.gov.br\)](#)>. Acesso em: 01 set. 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA – MD. **Portaria GM-MD nº 86/GM-MD, de 13 de dezembro de 2018**. 2018 Disponível em: <[PortariaNormativa86MD13DEZ2018.pdf \(www.gov.br\)](#)>. Acesso em: 01 set. 2023.

OMPI - Organização Mundial da Propriedade Intelectual. **Global Innovation Index 2023**. WIPO, 2023. Disponível em: <[Global Innovation Index 2023: Innovation in the face of uncertainty \(wipo.int\)](#)>. Acesso em: 12 out. 2023.

PIMENTEL, Luiz Otávio. **O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio**. Santa Catarina: Revista Seqüência do Curso de Pós-graduação em Direito da UFSC, n. 44, p. 167-196, 2002. Disponível em: <O acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio | eGov UFSC>. Acesso em: 01 set. 2023.

PINTO, Ana Paula. **Revalidação de patentes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, 214 p.

SARTORI, Gustavo. **INPI reduz tempo para concessão de patentes**. Migalhas, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/336356/inpi-reduz-tempo-para-concessao-de-patentes>>. Acesso em: 01 set. 2023.

SILVA, Roberto. **A efetividade da Lei de Propriedade Industrial na interseção entre patente e defesa nacional**. 2022. 260 f. Tese (Doutorado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação) – Academia de Propriedade Intelectual Inovação e Desenvolvimento, Divisão de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, Rio de Janeiro, 2022.

SIPRI. **SIPRI Arms Industry Database**. 2022. Disponível em: <[SIPRI Arms Industry Database | SIPRI](#)>. Acesso em: 01 set. 2023.

SOUZA, Nathalia. **Gestão da Propriedade Intelectual no âmbito da defesa nacional**: proposição fluxogramática de normas protocolares para a otimização dos registros de Propriedade Intelectual pela Marinha do Brasil. 2020. 120 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) - Programa de Pós-Graduação e Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION – WIPO. **Patentscope**. 2023. Disponível em: <[WIPO - Search International and National Patent Collections](#)>. Acesso em: 01 set. 2023.



A GEOPOLÍTICA DO RIMLAND E A DISPUTA POR TAIWAN.

Angela Caroline Stahl (PPGEST/UFF)

RESUMO: O trabalho se encontra na grande área de Estudos Estratégicos e o tema trata da aplicação da teoria geopolítica de Spykman ao conflito de Taiwan. Há um *gap* na literatura da área e das Relações Internacionais sobre o uso de teorias geopolíticas clássicas como lente para entender temas atuais. Por isso a relevância do trabalho, pois traz a ideia de que a teoria está em voga e pode ser aplicada na Crise de Taiwan, região anfíbia no Extremo Oriente. O objetivo da pesquisa é utilizar a teoria do *Rimland*, proposta pelo geógrafo Nicholas J. Spykman, para ilustrar o Estudo de Caso Descritivo das tensões sino-americanas no Estreito de Taiwan. O trabalho está sendo desenvolvido sob a supervisão do Prof. Dr. André Luiz Varella Neves, em reuniões do Laboratório do Estudo da Grande Estratégia dos EUA (LAB-GEST).

Palavras-chave: Relações sino-americanas, China continental, Taiwan.

INTRODUÇÃO

Nicholas J. Spykman, geógrafo americano, aplicava o realismo hobbesiano às Relações Internacionais, considerando o Sistema Internacional como instável, onde os países buscam poder para proteção própria. Ele argumentara que os Estados deveriam buscar não apenas segurança, mas também *poder* para manter a sua soberania e influência global.

Para tanto, o país necessitava deixar o isolacionismo e se envolver na Europa, expandindo desta forma a sua influência através do Pacífico e Atlântico. A visão do autor seria de extrema importância, em especial no pós Guerra Fria, ao influenciar a política externa americana por meio do núcleo duro da Doutrina de Contenção do diplomata norte-americano George Kennan.

Apesar das mudanças no cenário internacional, as ideias de Spykman, desenvolvidas no início da década de 1940, continuam relevantes, pois podem ser aplicadas em conflitos contemporâneos como na disputa entre os EUA e China por Taiwan. Este trabalho propõe o entendimento dessa questão a partir da visão geopolítica do *Rimland* de Spykman.

DESENVOLVIMENTO

O autor argumenta que a Grande Estratégia dos Estados Unidos deve buscar equilibrar o poder na Europa e na Ásia, enquanto mantém total influência no continente americano, criando uma "segunda linha de defesa" para proteger o hemisfério ocidental. Sua obra "*America's Strategy in World Politics*" (1942), aplicou essa teoria durante o contexto da Segunda Guerra Mundial, inspirada na ideia do geógrafo inglês Halford John Mackinder sobre a "região da Ásia pivô" e a Teoria de *Heartland*.

A sua projeção geopolítica é feita a partir de uma perspectiva azimutal, em outras palavras, do polo norte e equidistante, como pode ser visto na **figura 1**.

Figura 1 - Polar equidistante centrada no Polo Norte



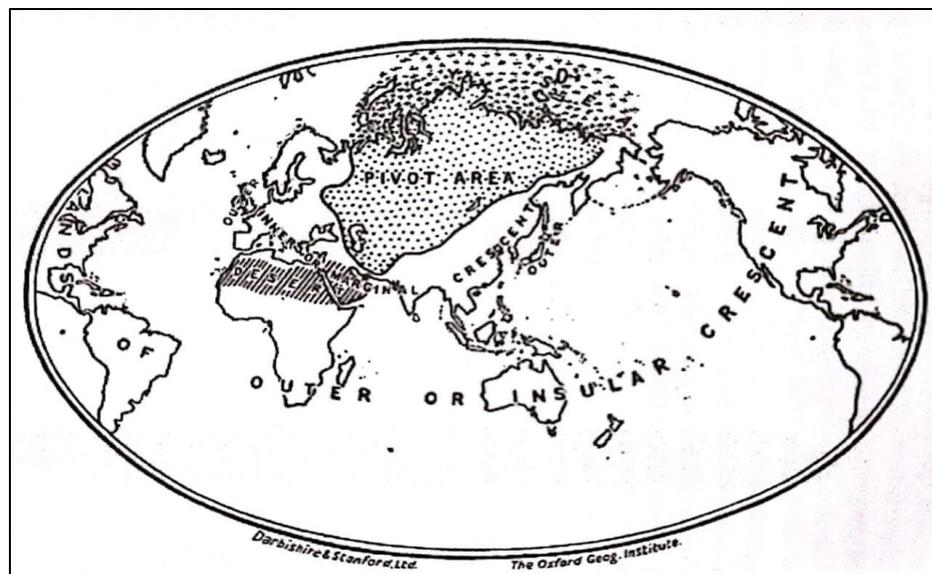
(SPYKMAN, 2020, p. 62)

Essa projeção enfatiza a importância estratégica da proximidade entre a América do Norte e a Eurásia, em contraste com a distância da América do Sul, África e Austrália. Spykman destaca que potências hegemônicas não devem se isolar diante de mudanças no equilíbrio de poder e desenvolveu mapas para ilustrar a projeção de poder dos EUA, dividindo o mundo em cinco ilhas continentais. Duas no hemisfério boreal, a América do Norte e a Eurásia e três no hemisfério austral, a América do Sul, a África e a Austrália.

O Rimland

A teoria do *Rimland* foi feita utilizando-se dos princípios do geógrafo britânico, Halford Mackinder. Para Mackinder, o *Heartland* é a *área pivô* ou região eixo, coração continental. A área compreende a isolada planície central siberiana, pois ao norte é cercada por gelo e ao sul é circundada por três desertos, vide representado na **Figura 2**.

Figura 2 – O mundo segundo Mackinder



(SPYKMAN, 2020, p. 112)

Mackinder escreveu a sua teoria em um contexto de inovações tecnológicas no transporte, as quais ele acreditava que poderiam vir a garantir a supremacia do poder terrestre, que por sua vez substituiria o poder marítimo no domínio mundial do Sistema Internacional da época. Para tanto, ele acreditava que o *Crescente Interno* era um espaço natural de expansão da potência terrestre, então cabia as potências marítimas conquistá-las primeiro de forma a equilibrar o poder na Eurásia e a supremacia da potência marítima.

Já para o americano, o foco da política externa deveria sair do *Heartland* e ser dirigido ao *Crescente Interno*, ou *Rimland*, conceito desenvolvido por ele e que compreende parte da Europa, do Oriente Médio, a Índia e a China. Essa região, representada na **Figura 3**, encontra-se entre a planície eurásiana ao norte e os oceanos Atlântico, Mediterrâneo, Índico e Pacífico, ao sul (MELLO, 2015; SPYKMAN, 2020).

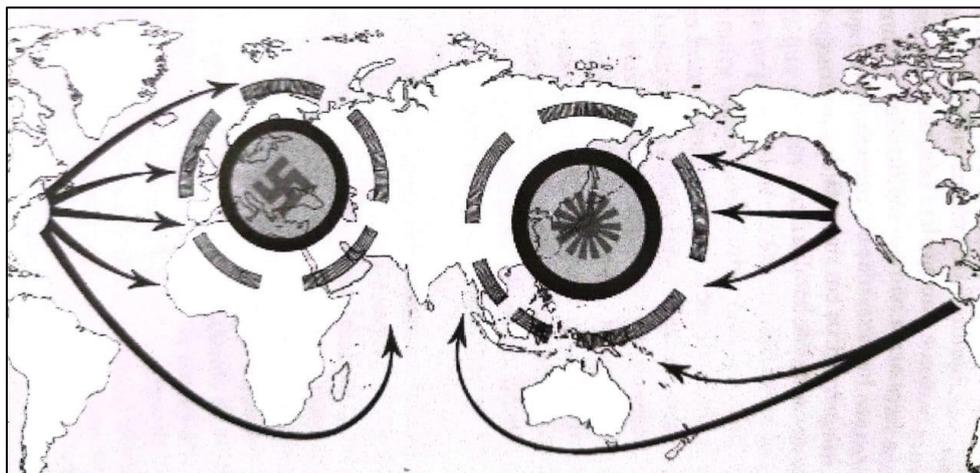
**Figura 3 – O Mundo Segundo
Spykman (1944)**



(MELLO, 2015, p. 121)

Com base na posição geopolítica norte-americana, de acesso bioceânico e de nenhuma ameaça vizinha (México e Canadá), Spykman propôs que os Estados Unidos deveriam manter um equilíbrio entre a Ásia e a Europa para evitar a expansão da Eurásia pelos oceanos Atlântico e Pacífico, o que ameaçaria sua supremacia. Durante a Segunda Guerra Mundial, ele temia que a coalizão nipo-germânica vencesse, o que impediria os EUA de estabelecer uma base naval no Extremo Oriente e se projetar internacionalmente, conforme a **Figura 3**.

Figura 3 – Unidade versus Pluralidade



(SPYKMAN, 2020, p. 142)



Para evitar isso, Spykman sugeriu a formação de uma união pan-americana liderada pelos EUA e o fortalecimento das democracias na América do Sul. Ele acreditava que, em caso de derrota dos EUA, nenhuma outra potência deveria influenciar o continente americano, e os EUA adotariam políticas mais intervencionistas para evitar isso, semelhantes à Doutrina Monroe. Em resumo, Spykman defendeu a importância do equilíbrio de poder para preservar a influência dos EUA no cenário global, com foco nas interações entre a Eurásia e os Estados Unidos, o Norte Global.

Na Ásia, a Rússia era tida como uma "potência praticamente mediterrânea" de acordo com sua visão azimutal, enquanto a China o preocupava devido ao seu tamanho territorial e extensa costa. O autor propôs apoiar o Japão para equilibrar a influência chinesa no Extremo Oriente. Após a guerra, a doutrina de Spykman preconizava a soberania inquestionável dos EUA no continente americano, bases militares em locais estratégicos como Groenlândia, Islândia, Açores, Havaí e Filipinas no Pacífico, e presença nas bordas da Eurásia para manter o equilíbrio de poder na Europa e na Ásia, isto é, a região das fímbrias eurásianas.

Disputa sino-americana por Taiwan

Taiwan, ou República da China (RC), é uma Ilha localizada no Mar da China Meridional e foi criada para servir como sede do partido *Kuomintang* (KMT), após a sua derrota pelo Exército de Libertação Popular na Guerra Civil Chinesa (1927-1949). Desde então, o partido vem governando a região e tendo uma certa autonomia da República Popular da China (RPC) ou, China continental, ainda que oficialmente não seja independente.

Com o crescimento chinês na década de 2000 e o abandono da política de "*low-profile*" seguida por Deng Xiaoping e seus sucessores, Xi Jinping passou a por em prática políticas mais assertivas com relação ao Estreito, que visam uma reunificação. Dentre outros aspectos, o que permitiu essas ações foi o crescimento econômico e militar chinês, que não apenas dissuade Taiwan, como também vem ameaçando o próprio status de dominância global americana.

Dentre outras inflexões que ocorreram nas últimas décadas, destaca-se a eleição de Tsai Ing-wen, atual primeira-ministra da RC. Ainda que ela não tenha declarado oficialmente a independência de Taiwan, o que provavelmente acarretaria imediata retaliação do Partido Comunista Chinês (PCC), ela tem se utilizado da pressão popular para externalizar o desejo de separação de alguns setores da

sociedade e, mais importante, tem rompido com o entendimento da “China Única”, conceito base das relações sino-americanas no contencioso de Taiwan.

O Conceito de “China única” e as relações Inter Estreito

O conceito de uma única China foi desenvolvido no *consenso de 1992*, no qual representantes não oficiais da RC e da RPC se encontraram na tentativa de mitigar as tensões. A conclusão que eles chegaram é que Taiwan entende que o Partido *Kuomintang* possui jurisdição sob o território da Ilha e da China continental, *pari passu* a RPC defende que o PCC governa tanto a China continental quanto o Estreito. Ainda que exista a discordância entre as duas partes, o que prevaleceu foi o conceito que independentemente do ponto de vista, ambos entenderiam que os dois territórios, em conjunto, eram entendidos como China. No entanto, com a eleição de Tsai Ing-wen e as políticas unificadoras de Xi Jinping, Taiwan tem pressionado por sua independência, portanto, rompendo o conceito de uma China única.

Esse rompimento também é importante porque rege as relações dos Estados Unidos tanto com Taiwan quanto a China continental. Essas interações são regidas pelos documentos “Três Comunicados” ou “*Joint Communiqué of the People's Republic of China and the United States of America*”; o *Taiwan Relations Act*, que em resumo, baseia-se na preocupação de que o futuro de Taiwan se embasa na coerção, e, portanto, é dever dos EUA fornecer armas para que a RC se defenda; o “*six assurances*”, na qual não é estabelecida uma data para o fim das vendas de armas para a República da China (CHINA-U.S. JOINT COMMUNIQUE, 1982; US CONGRESS, 1979; US CONGRESS, 2006, XIYING, 2021).

Por outro lado, no documento intitulado “Três Comunicados” há o conceito de uma única China, que para o PCC é um aceno dos Estados Unidos do reconhecimento soberano chinês. No entanto, caso Taiwan abandone de fato esse entendimento e os americanos endossem esse comportamento, isso acarretaria crises e potenciais conflitos, como a que ocorreu entre 1995 e 1996. Sob o ponto de vista americano, o apoio a Taiwan é vital devido a localização da Ilha no Mar do Sul da China e a sua proximidade da China continental. Diretrizes de Defesa como a *National Security Strategy* (2017), o *Interim National Security Strategic Guidance* (2021) e o *National Security Strategy* (2022), demonstram que os chineses passaram a ser entendidos como “competidores estratégicos” (BIDEN, 2021; BIDEN, 2022; TRUMP, 2017;



XIYING, 2021). Além disso, Taiwan é um aliado histórico na Ásia¹, além da parceria ser benéfica pela produção taiwanesa de *chips* e semicondutores.

Conclusão

O trabalho ainda está sendo desenvolvido, mas os resultados iniciais indicam uma crescente intervenção dos Estados Unidos no Mar do Sul da China por conta do crescimento chinês nas últimas duas décadas, o que ameaça o seu status de dominância no Sistema Internacional e pode indicar uma possível mudança hegemônica.

A presença dos americanos na região e a sua aproximação com o seu parceiro estratégico, Taiwan, dá reforços positivos para Tsai Ing-wen, que tem vem pressionando por mais autonomia da Ilha. Por outro lado, Xi Jinping vem desenvolvendo políticas mais assertivas na região, tanto a nível interno quanto a externo. Isso se dá a partir da restauração do poder e legitimidade do Partido Comunista Chinês, e o abandono da política de “*low-profile*”. A nível regional, isso ocasiona um aumento das tensões com Taiwan, que militarmente não tem capacidade de competir com a China, ao passo que acaba por trazer o seu parceiro estratégico, os Estados Unidos, que está cada vez mais atuante na região.

Os EUA, por sua vez, também têm interesse em se manter presente no Extremo Oriente. Isso se dá porque é do interesse do país conservar essa parceria estratégica com a Ilha e a sua posição no Mar do Sul da China. Além disso, a concorrência com a economia chinesa e a aliança do país à Rússia modificou a percepção americana com relação a China. Desde 2017 a RPC é tida como uma competidora estratégica. Por isso, os resultados têm indicado uma escalada nas tensões no Estreito, pois a eleição de Tsai rompeu com o Consenso de 1992, Xi tem pressionado pela unificação, e os Estados Unidos, por sua vez, além de ser arrastado naturalmente para o conflito devido a sua aliança com Taiwan, também vem concorrido com a China em uma escala global.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. **Destined for War: can America and China escape Thucydide's trap?** London: Scribe Publications, 2017.

¹ Caso os Estados Unidos abandonassem Taiwan em um conflito com a China, isso poderia abalar as relações do país com seus demais parceiros na Ásia. Exemplo disso são o Japão e a Coreia do Sul, que também contam o apoio americano na região (PORCH, 1999).

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

BIDEN, Joseph R. Interim national security strategic guidance. **The White House**, p. 8, 2021.

BIDEN, Joseph. National Security Strategy. **The White House**, p. 23, 2022.

CHINA-U.S. JOINT COMMUNIQUÉS, Joint Communiqué of the People's Republic of China and the United States of America. **Embassy of the People's Republic of China in the United States of America**, 1982. Disponível em: http://us.china.embassy.gov.cn/eng/zmgx/zywj/lhgb/201207/t20120701_4917626.htm. Acesso em: 18 de agosto de 2023.

DARNTON, Christopher. "Asymetry and agenda-setting in U.S.-Latin American relations". In: **Journal of Cold War Studies**, v. 14, n. 4, 2012.

FRIEDMAN, Max Paul; LONG, Tom. Soft balancing in the Americas: Latin American opposition to US intervention, 1898–1936. **International Security**, v. 40, n. 1, p. 120-156, 2015.

GILPIN, Robert "The Theory of Hegemonic War" in Rotberg & Rabb (org) **The Origin and Prevention of Majors Wars**. Cambridge. Cambridge University Press, 1989.

GOBAT, Michel. **Empire by invitation: William Walker and manifest destiny in Central America**. Harvard University Press, 2018

GOLDMAN SACKS, **Forecast's of China's GDP, as % os America's**. Disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2023/05/11/how-soon-and-at-what-height-will-chinas-economy-peak>. Acesso em: 15 de ago de 2023.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo da geopolítica?**. Hucitec Editora, 2015.

OLIKER, Olga. Moscow's Nuclear Enigma. **Foreign Affairs.**, v. 97, p. 52, 2018.

PORCH, Douglas. The Taiwan Strait Crisis of 1996: Strategic Implications for the United States Navy. **Naval War College Review**, v. 52, n. 3, p. 15-48, 1999.

SALVATORE, Ricardo. **Império y representaciones; Sud-America en el discurso imperial**. In: Imagenes de un império: Estados Unidos y las formas de representación de América Latina. Buenos Aires: Sudamericana, 2006. SPYKMAN, Nicholas J. **A Geografia da Paz**. Hucitec Editora, 2020.

SPYKMAN, Nicholas J. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power**. Routledge, 2017.

SPYKMAN, Nicholas J. Geography and foreign policy I. **American political science review**, v. 32, n. 1, p. 28-50, 1938.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI military expenditure database**. 2022.

STUART, Ana Maria. **O bloqueio da Venezuela em 1902: suas implicações nas relações internacionais de época**. Editora Unesp, 2011.

TAIWAN DEFENSE, **Updated Charts: Taiwan Arms Sales 1990-2022**. Defense Security Cooperation Agency. Disponível em: <https://www.ustaiwandefense.com/taiwan-arms-sales-notified-to-congress-1990-2022/>. Acesso em: 14 de ago de 2023.



TAFFET, Jeffrey F. **Chile and the Alliance for Progress: fighting Allende and pushing Frei**. In: Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America. Nova York: Routledge, 2007.

TRUMP, Donald J. National security strategy of the United States of America. **The White House**. 2017.

US CONGRESS, **HR 2479–Taiwan Relations Act**. In: 96th Congress (1979–1980). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>. Acesso em: 17 de ago de 2023.

US CONGRESS. **Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as Cornerstones of United States-Taiwan Relations**, 2016. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text/eh>. Acesso em: 17 de ago de 2023.

USINDOPACOM. **History of United States Indo-Pacific Command**, 2023. Disponível em: <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/>. Acesso em: 05 de ago de 2023.

WANG, Alex; DE GROSSOUVRE, HENRI; CARPENTIER, Côme. The Boom In Eurasian Railway Freight. World Affairs: **The Journal of International Issues**, v. 25, n. 2, p. 40-47, 2021.

XIYING, Zuo. Unbalanced deterrence: Coercive threat, reassurance and the US-China rivalry in Taiwan strait. **The Pacific Review**, v. 34, n. 4, p. 547-576, 2021 XU, Jin; DU, Zheyuan. The dominant thinking sets in Chinese foreign policy research: A criticism. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 8, n. 3, p. 251-279, 2015.



ESTUDOS ESTRATÉGICOS: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E TEÓRICA.

Andressa Karolyna Martins e Letícia Baldanza (mestrandas PPGEST - UFF)¹

RESUMO: Este artigo tem por objetivo promover uma discussão introdutória acerca dos Estudos Estratégicos. Para tal, apresenta-se um panorama geral do desenvolvimento da disciplina, perpassando suas principais áreas de estudo e atuação, histórico de surgimento, bem como o papel dos avanços tecnológicos e cientificismo neste processo de consolidação e as instituições de ensino no mundo e no Brasil. Outrossim, algumas das principais premissas e referenciais da tradição teórica predominante entre os estudiosos da área no Ocidente, o realismo, são abordadas, além do cenário que possibilitou o seu desenvolvimento e crescente relevância. Ademais, embora a Ciência Política e as Relações Internacionais estejam interconectadas com os Estudos Estratégicos, ainda assim observa-se a necessidade da formação e aceitação de uma área de conhecimento exclusiva para os Estudos Estratégicos, sendo este fundamental para a projeção de poder e, em última instância, a sobrevivência de um Estado.

Palavras-chave: *Poder, Estado, Estudos Estratégicos, Teoria Realista.*

INTRODUÇÃO

Booth (1975, p.22) afirma que guerras sempre existiram e que os homens, com uma mistura de horror e fascinação, sempre tiveram interesse por este assunto. Contudo, para o autor, um estudo compreensivo da estratégia, e não de líderes, armas, campanhas e batalhas individuais, é algo relativamente recente ao considerar a importância dada e o número de especialistas investidos nessa empreitada. O início dos Estudos Estratégicos enquanto área de conhecimento data do fim da Segunda Guerra Mundial e do período posterior ao conflito.

Com o advento das armas nucleares e sua capacidade de destruição impressionante e a reconfiguração da ordem internacional com a Guerra Fria, compreende-se a necessidade do estudo das questões que concernem os Estudos Estratégicos (EE), além do controle efetivo da força militar e da guerra pelos políticos. Ecoando a frase proferida supostamente por Clemenceau “(...) ‘a guerra é uma coisa demasiadamente grave para ser confiada aos generais²’” (Garnett, 1970, p.14).

¹Mestrandas em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGEST-INEST/UFF). Email: andressam@id.uff.br e leticiabaldanza@id.uff.br.

² (...) war is too serious a matter to be left to the generals (tradução nossa).

Tendo isto em mente, o presente artigo divide-se em três outras seções. A primeira aborda a conceituação dos Estudos Estratégicos, trazendo diferentes perspectivas e a dificuldade de definir conceitos e áreas da Ciência Política. A segunda seção trabalha com o surgimento dos Estudos Estratégicos enquanto disciplina, o contexto internacional de sua formação. Já a terceira seção traça o pano de fundo teórico compartilhado pela maioria dos estrategistas do mundo Ocidental, o realismo político. Por fim, algumas considerações finais são apresentadas.

Os Estudos Estratégicos como área de conhecimento

Os EE não são sempre compreendidos, delineados e, até mesmo, vistos como uma área de conhecimento independente de outras grandes áreas e subáreas, especialmente a Ciência Política (CP), as Relações Internacionais (RI) e/ou a Política Internacional. Em parte, este fenômeno pode ser entendido pela dificuldade de definição de diferentes campos de conhecimento. Conforme Duverger (1992, p.9) ressalta, definições precisas existem na matemática ou direito, mas quando são abordados temas e conceitos das Ciências Humanas, como a própria CP, estes tratam-se mais de noções, tendo em vista que seu domínio não foi esgotado, havendo ainda espaço para o desenvolvimento da disciplina.

De acordo com Figueiredo (2010), os Estudos Estratégicos apresentam uma série de dificuldades de entendimento, a começar pela forma em que o termo ‘estratégia’ é utilizado de maneira frouxa e imprecisa na literatura em geral. Expressões como “Estratégia de Marketing”, “Estratégia Financeira”, “Gestão Estratégica” são bons exemplos de como a expressão é usada livremente “(...) sem maior preocupação com as diversas acepções que ela é empregada pela comunidade que atua na área” (Figueiredo, 2010, p.1).

Entre os próprios pesquisadores do campo, o termo ‘estratégia’ recebe diferentes concepções. Em seus escritos, Baylis e Wirtz (2010) trazem uma série de definições para estratégia segundo a visão de importantes pensadores ou referências teóricas da área. Por fim, os autores definem estratégia como “(...) a aplicação do poder militar para alcançar objetivos políticos³” (Baylis e Wirtz, 2010, p.4). De maneira similar, Garnett (1975) defende que, fundamentalmente, a estratégia

(...) é sobre as maneiras pelas quais o poder militar pode ser usado para alcançar objetivos políticos - e nunca é demais repetir que fazer guerra é apenas uma das maneiras na qual o poder militar pode ser utilizado para implementar objetivos políticos. É por essa razão que a estratégia é muito mais ampla que o estudo de guerras e campanhas militares⁴ (Garnett, 1975, p.3).

³ “(...) the application of military power to achieve political objectives (...)” (tradução nossa).

⁴ “(...) it is about the ways in which military power may be used to achieve political objectives - and it cannot be repeated too often that waging war is only one of the ways in which military power can be



Uma vez conceituado o termo estratégia, pode-se compreender a disciplina Estudos Estratégicos. Segundo Figueiredo (2010. p.1), em termos gerais, os EE “refere-se ao papel do poder militar na política internacional face aos meios econômicos, políticos e diplomáticos (mas não apenas esses), tendo em vista a consecução dos objetivos de Estado”. Para Garnett (1975) e Baylis e Wirtz (2010), os EE são uma disciplina com um foco preciso: o papel do poder militar. Contudo, não há um parâmetro claro, dependendo, assim, de outras áreas do conhecimento, como artes, ciências e ciência política e seus conceitos. Portanto, uma abordagem multidisciplinar apresenta-se como uma melhor forma de estudo desta disciplina.

Em contrapartida, Figueiredo (2015) defende os Estudos Estratégicos enquanto área de conhecimento próprio. Para ele, o conjunto de saberes que a natureza de seu objeto de pesquisa, o binômio Defesa Nacional e Segurança Internacional, corresponde permite identificar temáticas próprias. Ademais, aponta quatro requisitos atendidos pelos EE que demonstram ser um campo de conhecimento: a) conjunto de conhecimentos inter-relacionados; b) saber coletivamente construído; c) tal saber é reunido segundo a natureza do objeto de investigação; e por último, d) tem como propósito o ensino, a pesquisa e as aplicações práticas da área do conhecimento que se pretende identificar” (Figueiredo, 2015).

Nessa visão, os EE são diferentes da CP e das RI, apesar de suas fronteiras conceituais se avizinharem (Figueiredo, 2015, p.108). Segundo Duverger (1992) a CP pode ser compreendida como a “ciência do poder”, o que conseqüentemente realça o papel fundamental do Estado, por ser um ator que historicamente detém um poder majoritário diante de outros atores. Já as RI são a área do conhecimento que visa realizar um estudo sistemático das relações políticas, econômicas e sociais entre diferentes Estados. Por outro lado, podemos compreender os Estudos Estratégicos como uma área de conhecimento que estuda o Estado, seu poder e sua inserção no Sistema Internacional.

Uma vez trabalhadas as diferentes noções do termo ‘estratégia’ e do campo de conhecimento ‘Estudos Estratégicos’, ressalta-se a importância de uma contextualização do surgimento da disciplina e sua instituição com o intuito de compreendê-la melhor.

used to implement political goals. It is for this reason that strategy is much wider than the study of wars and military campaigns (tradução nossa).

Surgimento dos Estudos Estratégicos

Guerras em geral impactam a sociedade em diversos âmbitos, inclusive na área acadêmica. A disciplina de Relações Internacionais foi um dos produtos da Primeira Guerra Mundial. Por outro lado, os Estudos Estratégicos tiveram a sua gênese muito relacionada à Segunda Guerra Mundial e à nova realidade existente. Segundo Figueiredo (2010), antes mesmo do término desse grande conflito, foi possível observar um destaque crescente dos Estudos Estratégicos nos Estados Unidos e, em certa medida, na Grã-Bretanha.

A Segunda Guerra Mundial impôs uma série de novos desafios e mudanças no Sistema Internacional, com destaque para as bombas atômicas e uma reconfiguração da ordem internacional. Os bombardeamentos de Hiroshima e Nagasaki mudaram completamente o funcionamento das relações interestatais e os desdobramentos dos conflitos armados futuros. A dimensão que a tecnologia nuclear trouxe para a arena da defesa nacional e segurança internacional foi inédita. Para Garnett (1975, p.20), a disciplina dos Estudos Estratégicos é imperativa tendo em vista que o gerenciamento bem-sucedido do poder militar se tornou um pré-requisito para a sobrevivência na Era Nuclear.

Em relação à emergência da nova ordem mundial, os EUA passaram a assumir uma posição de protagonismo, anteriormente ocupada pelo Império Britânico. Tendo em vista que a segunda grande guerra teve como principais palcos de ação a Europa e a Ásia, o país era o único dos Aliados (Grã-Bretanha, França, Estados Unidos e União Soviética) com uma planta industrial com alta capacidade e intacta.

Por outro lado, a União Soviética (URSS) sob a liderança de Stalin passou por um processo de modernização. O setor militar era o principal foco de desenvolvimento, injetado por recursos materiais e humanos. EUA e URSS, se sentiam no direito de instaurar uma Nova Ordem Internacional, cada um com seus respectivos interesses econômicos, políticos e estratégicos (Tanaka, 2005). Este cenário já moldava as arenas para o que viria a ser a Guerra Fria.

Já o Japão, ocupado por forças estadunidenses, renunciou a guerra como um direito soberano à Nação, sendo proibido de possuir Forças Armadas ofensivas (Watanabe, 2011). Ademais, foi possível notar o enfraquecimento das antigas potências europeias, notadamente França, Grã-Bretanha e Alemanha, processo resultado de duas guerras em seu território em um curto período de tempo, abrindo espaço para a ascensão do Estado norte-americano.



Outrossim, a Guerra Fria foi responsável por criar o pano de fundo da política internacional sobre o qual os estrategistas pensavam, teorizavam e faziam recomendações. De acordo com Garnett (1975, p.15), “(...) ideias estratégicas e políticas eram desenhadas para lidar com um mundo bipolar dominado pelo relacionamento hostil das duas superpotências⁵”.

Durante o período da Segunda Guerra Mundial, e posteriormente, foi possível notar os altos investimentos em pesquisas, principalmente por parte dos EUA, com o intuito de desenvolver novas tecnologias, como a nuclear, mencionada anteriormente, mas havia também a necessidade de compreender o ser humano. É neste contexto que a Teoria Behaviorista ganha forma. De acordo com Skinner (2003), é possível entender o comportamento humano através da compreensão do seu ambiente social,

Estamos interessados, então, nas causas do comportamento humano. Queremos saber por que os homens se comportam da maneira como o fazem. Qualquer condição ou evento que tenha algum efeito demonstrável sobre o comportamento deve ser considerado. Descobrimo e analisando estas causas poderemos prever o comportamento; poderemos controlar o comportamento na medida que o possamos manipular (Skinner, 2003, p.24).

É seguindo esta linha de pensamento que Bernard Brodie (1959) advoga pelo Cientificismo nos EE. O autor menciona a importância de métodos científicos e do envolvimento da academia no processo político decisório das questões de defesa e segurança. A estratégia ficava a cargo dos militares, ou dos indivíduos responsáveis pela condução dos conflitos. Devido à periculosidade das armas nucleares, diversos políticos e pensadores passaram a expressar a necessidade de a estratégia ser subordinada aos poderes políticos. Brodie foi um dos grandes responsáveis por ampliar a discussão para o meio civil, ressaltando o cientificismo como base fundamental para articulação desta arte, além de compreender o lado histórico do funcionamento dos Estudos Estratégicos.

A subordinação da estratégia à política passou a ser aceita de maneira geral. Para Garnett (1975, p.5), o político deve controlar a guerra se esta for algo funcional e não uma violência sem sentido. Ao mesmo tempo, salienta-se que os militares não devem ser excluídos completamente do processo de elaboração da estratégia, mas precisam ser consultados tendo em vista o seu conhecimento específico sobre o assunto. Portanto, a fim de obter uma estratégia bem sucedida, é preciso que haja um diálogo entre as mentes políticas e militares.

⁵(...) strategic ideas and policies were designed to deal with a bi-polar world dominated by the hostile relationship of the two superpowers (tradução nossa).

A teoria realista das Relações Internacionais

Concomitantemente ao surgimento da disciplina dos Estudos Estratégicos, uma escola de pensamento político das Relações Internacionais, o realismo, passou a dominar o debate teórico do período. Portanto, nota-se que os estrategistas das décadas iniciais tinham absorvido, de forma consciente ou inconsciente, grande parte do ideário realista (Garnett, 1975, p.11). Não coincidentemente, o auge da corrente realista e da disciplina dos Estudos Estratégicos estiveram relacionados.

É preciso ressaltar que o realismo não está restrito ao ambiente dos Estudos Estratégicos. Pelo contrário, essa escola filosófica antecede o mesmo. A sua gênese está relacionada ao cenário pós-Primeira Guerra Mundial e ao auge da teoria liberal neste mesmo período. Desde a primeira grande guerra, observava-se um esforço de políticos e intelectuais para acabar com a guerra, tendo em vista o sofrimento, atrocidades e destruição vividos no conflito (Nogueira e Messari, 2005).

Para Garnett (1975, p.9), o realismo foi, em grande medida, uma reação ao idealismo dos anos 1920 e 1930. De maneira similar, Carr (2001, p.85) afirma que “(...) o realismo entra em cena muito após a utopia, e como uma forma de reação a ela”. Contudo, foi a partir da eclosão da Segunda Guerra Mundial e, principalmente com o seu fim, além da clara inabilidade da corrente liberal alcançar o seu objetivo de erradicar os grandes conflitos, que a teoria realista se tornou dominante no campo das Relações Internacionais.

Embora a escola realista date da primeira metade do século XX, pode-se dizer que o “(...) realismo como percepção dos fenômenos políticos é uma matriz muito antiga (...) traços dessa matriz podem ser encontrados nos escritos da antigüidade e também em pensadores que viveram há séculos nos impérios do Oriente”, (Sato, 2001, p.XIV). Levando isto em consideração, os pesquisadores dessa tradição buscaram raízes e estabelecer linhagens intelectuais com o intuito de comprovar que o estudo do ‘internacional’ e desta forma de ver o mundo, realista, não era recente (Nogueira e Messari, 2005, p.21).

Desta forma, diversos filósofos clássicos e cientistas políticos ganharam notoriedade dentro desta corrente de pensamento e até mesmo o título de realistas. Pode-se citar a título de exemplo Tucídides, Maquiavel e Hobbes. Para Carr (2001, p.85), “Maquiavel foi o primeiro importante realista político”. Além disso, para este autor, os três princípios essenciais da doutrina maquiaveliana são as pedras fundamentais da filosofia realista. Por sua vez, estes são: a) história como sequência de causa e efeito; b) a teoria não cria a prática, mas a prática cria a teoria; e, c) a



política não é uma função da ética, mas a ética o é da política. O último ponto, em especial, entrava em choque com os pressupostos liberais.

Outrossim, os escritos de Hobbes influenciaram de maneira mais clara os pensadores da corrente realista. Esta relação pode ser vista através de conceitos-chave dessa escola de pensamento. Segundo Thomas Hobbes (2003, p.116) todos os homens são naturalmente iguais em faculdades do corpo e do espírito. Neste estado de natureza, marcado pela igualdade e ausência de um soberano, a discórdia se faz presente e é uma possibilidade a todo momento. As principais causas para os atritos entre os indivíduos são a competição, a desconfiança e a glória.

Logo, dada estas características e reforçando a ausência de um governante soberano, o autor afirma que “todo homem é inimigo de todo homem (...) os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção” (Hobbes, 2003, p.110).

Desta maneira, o homem em estado natural hobbesiano, que teme a todo momento pela sua vida, tem medo da morte violenta, busca assegurar de qualquer maneira a sua sobrevivência. Percebe-se uma visão pessimista acerca da natureza humana, que é compartilhada pelos autores realistas.

Os homens são vistos como agressivos, egoístas, competitivos e destrutivos (Garnett, 1975; Baylis e Wirtz, 2010). Ademais, os realistas não acreditam na capacidade de mudança revolucionária, ou seja, o homem é naturalmente assim e sempre será. Apesar de haver espaço para cooperação e generosidade, o orgulho e egoísmo inatos aos seres fazem com que a humanidade seja propensa ao conflito e violência (Baylis e Wirtz, 2010, p.7). Segundo Morgenthau (2003, p.5), grande expoente desta escola de pensamento, a natureza humana é a mesma desde as filosofias clássicas da China e da Índia.

Por outro lado, os Estados, unidade de análise do realismo, são entendidos tal como os homens e sua natureza. Ou seja, assim como os homens são egoístas, mesquinhos, competitivos e buscam assegurar a sua sobrevivência, os Estados são e agem de maneira similar. Apesar de dedicar pouco espaço em ‘O Leviatã’ para tratar sobre o cenário e as relações internacionais, Hobbes estabelece essa relação. Para o autor,

(...) em todos os tempos os reis e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa da sua independência, vivem em constante rivalidade e na condição e atitude de gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos nos outros; isto é, os seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras dos seus reinos, e constantemente com espões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra (Hobbes, 2003, p.111).

Além de estabelecer uma relação importante entre o homem, o estado de natureza e a natureza dos Estados, Hobbes traz algumas questões à tona que são caras aos realistas, como a anarquia internacional. Esta pode ser compreendida como a ausência de um governo ou uma autoridade soberana a nível internacional que garanta a sobrevivência das unidades políticas, isto é, os Estados. Desta forma, contrariamente ao que ocorre no ambiente interno, os choques entre os Estados são mais difíceis de resolver, pois não há um governo com autoridade para estabelecer leis e promover a justiça (Baylis e Wirtz, 2010, p.8).

De acordo com Nogueira e Messari (2005, p.26), no Sistema Internacional⁶ coexistem múltiplos soberanos que não podem abdicar do uso legítimo da força a fim de garantir a sua sobrevivência e a dos seus cidadãos. Portanto, assim como no estado de natureza de Hobbes, “(...) na anarquia internacional, os Estados lutam permanentemente por sua sobrevivência e desconfiam uns dos outros” (Nogueira e Messari, 2005, p. 26). Logo, o conflito e a guerra são entendidos como endêmicos na política internacional (Baylis e Wirtz, 2010).

Desta maneira, a anarquia internacional acaba gerando uma série de consequências, dentre elas o condicionamento do comportamento dos Estados. Devido à insegurança constante e tendo como objetivo primordial a garantia de sua sobrevivência, as unidades políticas adotam uma postura de autoajuda. Os Estados não podem contar com nenhuma outra unidade política, ou organizações, por exemplo, para garantir a sua sobrevivência. Um Estado só pode contar consigo mesmo e suas capacidades para assegurar o seu interesse nacional - isto é, sua sobrevivência (Nogueira e Messari, 2005).

Segundo Aron (2002, p.99), pode-se compreender poder ou potência como a capacidade de fazer, produzir ou destruir. Para o autor, o poder de um indivíduo consiste na capacidade de influir sobre a conduta ou sentimento de terceiros. De maneira semelhante, no Sistema Internacional, “(...) poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais”. Isto posto, o poder pressupõe uma relação, não é algo mensurado e definido individualmente. De acordo com Aron (2002, p.99) “(...) o poder político não é um valor absoluto, mas uma relação entre os homens”.

Tendo em mente as configurações e funcionamento do Sistema Internacional, os Estados buscam o poder, pois este é um pré-requisito necessário para a

⁶Entenderemos o Sistema Internacional através da visão de Aron, outro importante realista das Relações Internacionais. Para ele, “Sistema Internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral” (ARON, 2002, p.153).



sobrevivência e não um fim em si próprio (Garnett 1970, p.26). Conforme Baylis e Wirtz (2010, p.8) mostram, "(...) quem ganha nas relações internacionais não depende de quem está certo de acordo com uma decisão legal ou moral, (...) poder determina quem consegue o que quer⁷".

Neste sentido, a escola realista não entende o direito internacional, as instituições ou organizações e a moralidade como fatores importantes a serem considerados em sua análise, pois possuem um papel limitado na política internacional. Não havendo uma autoridade superior aos Estados, não há como garantir a efetividade do direito, da moral e de instituições.

Ademais, é importante destacar as contribuições de Hans Morgenthau para a teoria realista e o campo das RI. Segundo Nogueira e Messari (2005, p.33), o autor foi responsável por organizar e dar consistência ao realismo enquanto abordagem teórica em seu livro mais relevante, 'Política entre as Nações', originalmente publicado em 1948.

Morgenthau (2003, p.6-21) estabeleceu seis princípios básicos fundamentais para analisar e lidar com as relações internacionais, sendo estes: a) a política, assim como a sociedade, é governada por leis objetivas que têm suas raízes na natureza humana; b) o conceito de interesse é definido em termos de poder; c) o conceito-chave do realismo, interesse como poder, constitui uma categoria que é universalmente válida, mas a escola de pensamento não o define de maneira fixa e permanente; d) o realismo reconhece a significação moral da ação política, assim como enxerga as tensões inevitáveis entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito; e) o realismo recusa-se a identificar as aspirações morais de uma nação em específico com as leis morais que governam o universo; e, f) a diferença entre o realismo político e outras escolas de pensamento é real e profunda.

À vista dos princípios definidos por Morgenthau, é possível sintetizar alguns dos principais pontos da escola de pensamento realista. Conforme citado anteriormente, estes são imperativos, afinal, embora haja divergências entre os estudiosos dos EE, eles compartilham uma certa visão de mundo, representada pelo realismo político. Portanto, entender os Estudos Estratégicos sem levar em consideração parte vital de seu embasamento teórico representa uma tarefa árdua, infrutífera e errônea. Os EE, seu surgimento e anos de formação estão inseridos em um contexto histórico e em uma corrente de pensamento: o realismo.

⁷"Who wins in international relations does not depend on who is right according to some moral or legal ruling, (...) power determines who gets their way" (tradução nossa).

Considerações finais

Conforme visto anteriormente, os Estudos Estratégicos são uma área de conhecimento que estuda o Estado, seu poder e sua inserção no Sistema Internacional. Neste âmbito, o papel da força militar é um elemento essencial, afinal, esta é utilizada para a consecução de objetivos políticos. A estratégia deve estar sob o controle de políticos. Por outro lado, isto não significa a exclusão dos militares do processo decisório.

Ainda que centros de estudos sobre EE datem da década de 1940 e 1950, como o *Naval Postgraduate Studies*, o Departamento de *War Studies* e o Departamento de Estudos da Defesa nos Estados Unidos, *King's College*, na Grã-Bretanha e *L'Institut des Hautes Études de Défense Nationale*, na França, apenas na década de 1980 os EE passaram a permear a academia brasileira. Foram criados o Centro Brasileiro de Estudos Estratégico (CEBRES), o Centro de Estudos Estratégicos sob o patrocínio da Sociedade Brasileira de Cultura (Convívio) em 1983, o Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) da UNICAMP em 1985, e em 1986, surge o Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da Universidade Fluminense Federal (Figueiredo, 2010). Desta forma, nota-se um atraso no desenvolvimento da mentalidade estratégica brasileira.

Por fim, os EE eram e continuam a ser campo fundamental para os Estados que tenham interesse em projetar o seu poder e, em última instância, buscam a sobrevivência no Sistema Internacional. De acordo com Baylis e Wirtz (2010), diversos críticos dos Estudos Estratégicos, especialmente na década de 1990, não enxergavam mais relevância na disciplina, sendo considerada uma temática mais restrita à Guerra Fria.

Todavia, assim como há declínios em ciclos, também existem novas ascensões e auges. Desde o início do século XXI, pode-se observar uma complexificação de ameaças, vistas pelo terrorismo, proliferação de armas químicas, biológicas e nucleares, por exemplo. Somadas a isto, há o aumento da globalização e da revolução da informação. Diversos acontecimentos, como o ataque terrorista do onze de setembro (Baylis e Wirtz, 2010) confirmam a relevância dos Estudos Estratégicos no estudo da política internacional. Destarte, apesar de mudanças na configuração da ordem internacional e dos desafios impostos aos Estados, esta disciplina mostra-se necessária e não ultrapassada.



REFERÊNCIAS

- ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BAYLIS, J.; WIRTZ, J. Strategy in the Contemporary World: Strategy after 9/11. *In*: BAYLIS, J. *et al.* **Strategy in the Contemporary World**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BOOTH, K. The evolution of strategic thinking. *In*: BAYLIS, J. *et al.* **Contemporary Strategy: Theories and Policies**. New York: Holmes & Meier Publishers, 1975. p. 3-21.
- BRODIE, B. Strategy as an art and a science. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 12, n. 2, 1959.
- CARR, E. H. **Vinte anos de crise (1919-1939)**: Uma introdução ao estudo das relações internacionais. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DUVERGER, M. **Ciência Política**: Teoria e Método. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- FIGUEIREDO, E. L. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional. *In*: LESSA, R. (org.). **Horizontes das Ciências Sociais: A Ciência Política**. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 1-25.
- _____. Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 107-128, 2015.
- GARNETT, J. Introduction. *In*: GARNETT, J. (ed.). **Theories of Peace and Security: A reader in contemporary strategic thought**. Bristol: Western Printing Services, 1970. p. 13-38.
- _____. Strategic Studies and its assumptions. *In*: BAYLIS, J. *et al.* **Contemporary Strategy: Theories and Policies**. New York: Holmes & Meier Publishers, 1975. p. 3-21.
- HOBBS, T. **Leviatã**: Ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**: A luta pelo poder e pela paz. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- NOGUEIRA, J. P; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**: Correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- SATO, E. Prefácio à nova edição brasileira. *In*: CARR, E. H. **Vinte anos de crise (1919-1939)**: Uma introdução ao estudo das relações internacionais. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- SKINNER, Burrhus Frederic. **Ciência e comportamento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p.24.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023

TANAKA, Heiji. A geopolítica no pós-guerra. **Akrópolis-Revista de Ciências Humanas da UNIPAR**, v. 13, n. 3, 2005.

WATANABE, Paulo Daniel. A reinserção internacional do Japão no pós-segunda guerra mundial.. In: 3° **ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011**, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300033&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 12 Maio 2023.



A POLÍTICA CONTRA O TERRORISMO DA FRANÇA APÓS OS ATENTADOS DE PARIS EM 2015.

Gabriel Gama de O. Brasilino (PPGEST/UFF)

Resumo: Em 2015, um grupo de homens fortemente armados levou terror à capital francesa, um acontecimento que ficou conhecido como “Ataques de Paris”, onde 130 pessoas foram mortas e 352 feridas. O conceito de “acontecimento” é utilizado aqui no sentido de ruptura, algo que acontece e gera mudanças na “ordem do discurso” e nos efeitos políticos relacionados com tais mudanças, mas também serve para indicar a abordagem teórica mobilizada nessa pesquisa, que é parte do projeto de doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos do INEST/UFF. Em outras palavras, os “Ataques de Paris” geraram uma série de medidas legislativas, administrativas, políticas e estratégicas que mudaram o curso da história francesa. Nesse contexto, surgem algumas perguntas e problemas de pesquisa. Como os Estudos Estratégicos entendem o terrorismo? Como a França reformulou sua política contra o terrorismo após os “Ataques de Paris”?

Palavras-chave: terrorismo; Estado Islâmico; França.

INTRODUÇÃO

No dia 13 de novembro de 2015, um grupo de homens fortemente armados levou o terror para Paris ao realizar atentados coordenados que deixaram 130 mortos e 352 feridos, o acontecimento mais letal em solo francês desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Às 21 horas e 20 minutos, a primeira explosão suicida do lado de fora do *Stade de France*, onde acontecia um jogo de futebol entre os times da França e da Alemanha, com presença do presidente da República, entre outras autoridades, anunciava o que estava por vir. Como demonstrado no filme *13 de Novembro: Terror em Paris*, o público presente no estádio se assustou, mas ainda não sabia exatamente o que estava acontecendo do lado de fora e a partida de futebol continuou normalmente. Cinco minutos depois, homens armados com metralhadoras desembarcam de um carro preto no 10º *arrondissement*, bairro boêmio da capital, e abrem fogo contra civis indiscriminadamente, deixando 15 mortos e 10 feridos. Às 21 horas e 30 minutos, a segunda explosão do lado de fora do estádio deixa o público presente em estado de alerta e a partida é interrompida. Conforme os minutos vão passando, o carro preto avança em direção ao 11º *arrondissement* e os terroristas continuam o

massacre, até que às 21 horas e 40 minutos invadem a famosa casa de shows *Bataclan*, matam 89 pessoas e deixam outras dezenas feridas. A essa altura, as autoridades e a população de Paris já estavam cientes da ocorrência de um atentado terrorista e às 21 horas e 53 minutos, a última explosão suicida é detonada do lado de fora do estádio, com o jogo já parado, o serviço de internet interrompido e a equipe de segurança do presidente agindo da melhor forma possível para evitar o pânico e a evacuação desordenada do estádio. À meia noite foi declarado *Estado de Urgência* em todo território nacional, uma espécie de estado de exceção em que normas jurídicas são suspensas, tendo em vista a gravidade da situação (Brasilino, 2019)¹.

Em janeiro de 2015, outro atentado terrorista havia chocado o país e o mundo, quando homens armados invadiram a sede do jornal satírico *Charlie Hebdo*, deixando 12 mortos e 5 feridos. Boa parte do debate na época se concentrou sobre temas como limites à liberdade de expressão; (in)tolerância religiosa; laicidade e processo de radicalização violenta. No dia seguinte ao atentado, outro homem matou um policial e invadiu um supermercado judaico, deixando mais 4 mortos e 4 feridos. O ministro do interior à época, Manuel Valls, declarou em entrevista para as emissoras RMC e BFM TV que um dos maiores desafios para a política antiterrorismo da França eram os 1.400 cidadãos franceses vinculados às redes jihadistas na Síria e no Iraque, seja por terem se integrado a elas, participado do recrutamento ou demonstrado interesse (EXAME, 2015). Também declarou que o plano *Vigiprate*, um sistema de alerta de segurança nacional antiterrorista, estaria mantido em nível máximo e que os militares seriam empregados no esforço de segurança junto aos policiais e gendarmes.

Na verdade, o país já estava em alerta para o risco de atentados desde 2014, no contexto das operações militares no Mali (Operação *Barkhane*) e no Levante (Operação *Chammal*), esta última contra o Estado Islâmico, que viria a reivindicar a autoria dos atentados em novembro de 2015, o que sugere senão uma relação de causa e efeito, pelo menos uma correlação entre a presença militar francesa no Levante e os acontecimentos aqui relatados. Vale ressaltar ainda que, segundo relatório da EUROPOL de 2016, os motivos para o elevado número de atentados terroristas relacionados ao fundamentalismo religioso de matriz muçulmana são: 1) o fato da França ser um símbolo da cultura ocidental e 2) o envolvimento do país em conflitos no mundo árabe, especialmente na Argélia,

¹ Em minha dissertação de mestrado fiz uma descrição detalhada dos atentados a partir da cobertura dos principais jornais, do filme citado e de discursos oficiais.



no Líbano, na Síria e no Iraque. Outro problema seria o fato da França ter a maior população muçulmana da Europa, uma população que enfrenta barreiras para se integrar, sendo a “exclusão social” um dos motivos que pode levar à radicalização violenta (Roças, 2018).

Com o decreto do Estado de Urgência em 2015, várias medidas restritivas foram adotadas: toque de recolher, restrição à circulação de pessoas, fechamento das fronteiras, bloqueio de passaportes, intervenção em sites da internet com apologia ao terrorismo, fechamento de espaços para eventos, locais de culto, associações, interdição em reuniões, recolhimento de armas legais, emissão de mandados de busca e apreensão sem a autorização de um juiz, entre outras (Brasilino, 2019). Embora as medidas pudessem ser questionadas, o clima de medo, a possibilidade de novos atentados, a necessidade de uma resposta rápida e eficaz para investigar o acontecido, prender os envolvidos e apresentar uma resposta para a sociedade, fez com que o Estado de Urgência fosse renovado a cada três meses. Em meados de 2016, um novo atentado na cidade de Nice, no dia da Bastilha (14 de julho), fez com que o mesmo fosse reforçado e continuado até a realização das eleições presidenciais. Mesmo com o novo governo de Emanuel Macron tomando posse em abril, o dispositivo continuou válido até 2018, quando a nova lei antiterrorismo entrou em vigor, incorporando algumas medidas restritivas do Estado de Urgência, ainda que com a volta à normalidade jurídica. Nesse sentido, um dos objetivos dessa pesquisa é problematizar as medidas jurídicas, administrativas, políticas e estratégicas que foram adotadas como resposta aos atentados de 2015.

Em relação à atuação da França no Oriente Médio e no Norte da África, é preciso investigar os objetivos político-estratégicos declarados, as ações militares que foram empreendidas seguindo esses objetivos e os resultados obtidos, sobretudo em termos de “combate ao terrorismo”, mas entendendo o contexto geopolítico global de maneira mais ampla. Quais são os interesses estratégicos da França na região? Para responder essas e outras perguntas, a proposta é fazer uma revisão bibliográfica acerca do terrorismo nos Estudos Estratégicos, bem como analisar discursos oficiais, como o livro branco da defesa, para identificar problemas de pesquisa e apontamentos para a redação da tese de doutorado.

1.1 Acontecimento

Em um de seus últimos cursos no *Collège de France* (1983), o filósofo francês Michel Foucault propôs uma discussão em torno da pergunta “O que é o

Iluminismo?” a partir de sua leitura de um texto de Kant, que coloca a mesma pergunta: “*Was ist Aufklärung?*”. Segundo Foucault, esse texto apontava para um novo tipo de reflexão filosófica a respeito da história, da atualidade e do tempo presente. Não se tratava de buscar as origens do Iluminismo ou de sua realização, mas a questão da “teleologia imanente ao processo mesmo da história”. Para Foucault, essa questão é caracterizada pela interrogação crítica “O que é a nossa atualidade? Qual é o campo atual das experiências possíveis?”, que corresponde a uma “ontologia do presente”, “ontologia de nós mesmos”.

Inspirado por essa reflexão, poderíamos fazer perguntas semelhantes acerca do nosso tempo presente, dos paradigmas político-filosóficos que dominam na academia, especialmente na Ciência Política. O que é Liberalismo? Neoliberalismo? O que é Neoconservadorismo? O que é Estruturalismo? Pós-Estruturalismo? Pós-Colonialismo? E assim por diante. O que nos interessa aqui é entender como as atuais correntes filosóficas pensam, definem, problematizam o fenômeno do terrorismo, da violência política e da guerra (irregular), quais são as diferenças, as semelhanças, as nuances, e como essas definições particulares geram efeitos de poder diferentes. O fato é que o fenômeno do terrorismo entrou para o debate público (global) no nosso tempo presente, na atualidade, sobretudo a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, e no caso da França, mais especificamente, os atentados de 13 de novembro de 2015.

Anos mais tarde, em 1798, Kant iria dar continuidade à reflexão, tendo em vista a imposição de um novo problema: “O que é a revolução?”, referindo-se, naturalmente à Revolução Francesa de 1789, em uma coletânea de três dissertações chamada “O Conflito das Faculdades”. Uma das questões que afligiu Kant foi a possibilidade de uma causa para o progresso humano e, obviamente, como provar essa causa. “Em suma”, escreve Foucault, “a citação de uma causa não pode nunca determinar os efeitos possíveis, ou mais exatamente a possibilidade do efeito, mas a realidade de um efeito apenas pode ser estabelecida pela existência de um acontecimento” (p. 682). É preciso isolar esse acontecimento, um acontecimento “que tenha valor de signo”, que represente uma causa permanente para o progresso humano ao longo da história (*rememorativum*), que atua no presente (*demonstrativum*) e continuará atuando no futuro (*pronosticum*). Seguindo esse raciocínio, os atentados terroristas de Paris seriam esse tipo de acontecimento que nos permite decidir sobre a causa do terrorismo (do não progresso)? Carregam elementos rememorativo, demonstrativo e prognóstico? Qual o papel do cientista político diante desses acontecimentos?



A tarefa que nos é colocada é dar sentido, ou pelo menos disputar os sentidos do que foi a revolução, o iluminismo, acontecimento e processo de desenvolvimento da modernidade europeia, e o que é o terrorismo hoje? Aceitar as definições dominantes do terrorismo seria uma traição à história da razão, à autonomia e à autoridade do conhecimento científico, com suas variadas formas de racionalidade e técnica. Disputar o sentido do terrorismo hoje significa fazer uma reflexão sobre a atualidade, refletir sobre a história, o tempo presente e o contexto político, econômico e social que estamos inseridos, do qual somos produtos e atores.

2. Terrorismo e Contraterrorismo

O terrorismo, assim como a guerra irregular, deve ser entendido como um fenômeno social e político. James Kiras (2019) e Flavio Mendes (2014), por exemplo, seguem a tradição Clausewitziana, argumentando que esta suporta os elementos não regulares – guerrilha e terrorismo –, ao invés de tratá-los separadamente, por se resumirem ao mesmo fenômeno bélico. A guerra é definida aqui como “um ato de força para obrigar o outro a fazer nossa vontade”, onde não há limite lógico para o emprego da força para destruir o inimigo, ou ‘oponente’ (Clausewitz, 1908; Mendes, 2014). Outro desdobramento dessa definição de guerra é a necessidade de desarmar o inimigo, além de que, diante da resistência resulta o máximo dispêndio de todos os meios à disposição. Mendes ressalta ainda que a guerra nunca é um ato isolado do contexto político que envolve os dois lados em conflito; não consiste em um único choque onde tudo é decidido (guerra ideal), logo, os resultados das guerras são sempre contestados (Clausewitz, 1908; Mendes, 2014). No caso da guerra irregular e do terrorismo, o povo é trazido ao centro do teatro político-estratégico, com a diferença de que na guerra irregular, os combatentes se confundem com o povo, ao passo que no terrorismo, o povo é visto ora como alvo, ora como fonte de recursos financeiros, capital humano, proteção ou, no mínimo, aquiescência e solidariedade (Mendes, 2014, p. 106). Embora “fatores religiosos, sociais, culturais e econômicos providenciem o contexto que dão forma à conduta de conflitos irregulares”, argumenta Kiras (p. 184), terroristas e insurgentes “buscam alcançar um resultado *político* com seu uso da força”.² O alcance desse resultado, por sua vez, é o que vai determinar os objetivos dos Estados que queiram combater tais insurgências.

² Tradução minha.

Segundo Kiras, o terrorismo é “o uso sustentado da violência contra alvos simbólicos ou civis por pequenos grupos com objetivos políticos através da coerção, do medo, chamando atenção generalizada para uma reclamação política e/ou provocando uma resposta draconiana ou insustentável” (p. 184). Considera que há divergências sobre se o terrorismo deve ser considerado uma tática dentro de uma estratégia, ou uma estratégia em si, mas ressalta que a violência terrorista não é capaz de gerar mudanças, tendo como objetivo provocar reações do oponente para que este revele sua verdadeira natureza. Poderíamos fazer referência aqui aos atentados de 13 de novembro, que, embora não tenham levado a uma mudança na política ‘imperialista’ francesa, levou à aprovação do Estado de Urgência, com medidas legislativas, administrativas e de segurança restritivas de direitos fundamentais para os próprios cidadãos franceses, especialmente para os cidadãos racializados e/ou muçulmanos, além da intervenção militar na Síria. Por outro lado, podemos observar a resistência do Daesh, que continua representando uma ameaça para a segurança nacional francesa e internacional.

As definições não são, portanto, “a palavra final em um assunto”, como ressalta Kiras, mas apenas “portões de entrada”, ou “distinções arbitrárias” que servem para compreender qualquer que seja o fenômeno, sem perder de vista as “zonas cinzentas” que caracterizam os estudos estratégicos, assim como outras áreas do conhecimento. No caso de uma campanha contra insurgência ou contra terrorista, sugere o autor, o mais importante é reconhecer que a ameaça existe, em segundo lugar, atacar o mais rápido possível, enquanto as forças ainda estão se organizando, ao passo que, no caso do terrorismo, pelo seu caráter extremista, furtivo e criminoso, o Estado precisaria suspender algumas normas jurídicas para que possa enfrentar esse tipo de ameaça de maneira mais eficaz, o que cria problemas do ponto de vista jurídico-político.

Como vamos ver no caso da França, um dos problemas é a identificação e o monitoramento de suspeitos “radicalizados” ou em processo de “radicalização” e cidadãos nacionais que eventualmente tentam retornar para a França. Nesse sentido, argumenta Kiras, os métodos contra o terrorismo “devem ser efetivos e ainda permanecer dentro dos limites das leis domésticas e internacionais”, embora seja um enorme desafio decidir quando e onde impor medidas restritivas e de controle das mídias, por exemplo (p. 193). O caso do Iraque e da Síria é ainda mais complexo na medida em que os aparatos de segurança do Estado ou foram destruídos ou não são mais efetivos e eficientes, justificando, em parte, a intervenção de atores externos. De toda forma, o “ônus está com os



representantes do estado em provar que são *moralmente superiores* às guerrilhas e terroristas e que providenciarão às necessidades de seus cidadãos, inclusive respondendo às causas dos desentendimentos que levaram à insurreição armada antes de tudo” (Kiras, 2019, p. 194-195). Por isso a relevância dos fatores culturais, ideológicos, “morais”, ou “psicológicos” para a estratégia, embora os termos não sejam idênticos e demandem considerações à parte, o que não é o objeto desse texto. Trata-se, antes de qualquer coisa, do apoio popular à uma causa, seja a favor ou contra o Estado e o governo atual, trata-se de legitimidade do poder político, do controle e do uso da força, algo que é construído intersubjetivamente no exercício da cidadania e das diferentes formas de se organizar politicamente.

3. A Política Contra o Terrorismo na França

De acordo com informações do governo Francês, desde 2012, atentados terroristas causaram a morte de 271 pessoas na França e deixaram cerca de 1200 feridos, além de dezenas de atentados frustrados pelos serviços do Estado, notadamente o DGSI (*Direction Générale de la Sécurité Intérieure*)³. O governo considera que a principal ameaça terrorista vem de organizações como *al Qaeda* (que reivindicou autoria pelo atentado contra o jornal *Charlie Hebdo*) e o Estado Islâmico (pelos “ataques coordenados” em Paris)⁴. Embora essas organizações tenham sido enfraquecidas pela atuação da coalizão militar contra o Estado Islâmico e por outras ações de cooperação internacional antiterrorista, a ameaça de “ações individuais motivadas por uma propaganda intensiva” se mantém⁵. Frente à ameaça terrorista, o Estado Francês busca garantir um nível máximo de segurança para a população. Nesse sentido, conta com dispositivos de alerta disponíveis por telefone, pela internet, pela rádio e pela televisão, além do *Vigiprate*, um sistema de alerta de segurança nacional antiterrorista que emite alertas, classificados em três níveis: vigilância, risco de atentado e emergência⁶.

³ Disponível em: <https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/la-dgsi-a-vos-cotes/lutte-contre-terrorisme/letat-de-la-menace-terroriste-en-france>. Acesso em 24/10/2023.

⁴ Idem.

⁵ Idem. Tradução minha.

⁶ Idem.

O site do governo fala em “ascensão dos setores jihadistas sírio-iraquianas na Europa”⁷, se referindo aos mais de 5.000 (cinco mil) indivíduos partindo da Europa em direção à Síria e ao Iraque desde 2012, sendo mais de ¼ partindo da França. O encaminhamento de voluntários vem secando progressivamente “em razão notadamente da ação dos serviços interiores e do declínio territorial do Estado Islâmico, combatido pela coalizão internacional.”⁸ Mas se a partida foi progressivamente reduzida, agora é o retorno que preocupa as agências de inteligência europeias. Esses emigrantes são divididos em quatro categorias: os presentes na zona, podendo estar detidos em prisões, campos de refugiados ou circulando livremente; os presumidamente mortos; os presentes em países terceiros, como exemplo da Turquia, livres ou detidos, e por fim, os indivíduos que retornaram à França, a quase totalidade sob “às mãos da justiça” (encarcerados, sob controle judicial, prisão domiciliar, etc.)⁹. Como relatado, a partir da informação de retorno de um cidadão Francês, é emitido um mandado de busca e apreensão Francês e Europeu, permitindo a interpelação e o exame, sobretudo para identificar alguma associação com uma rede terrorista, conforme previsto na lei. Desde 2016, tanto homens quanto mulheres são submetidos a interpelações e audições sistemáticas ao retornar à França.

3.1 O Livro Branco de Defesa

O Livro Branco de Defesa é um documento de diplomacia pública e de referência para o conjunto de atores responsáveis pelo planejamento e planificação dos recursos para as diversas políticas que o compõem: defesa, estratégia militar, tecnológica e industrial; mobilização; recursos humanos, etc. (Nguyen, 2022). O “Livro Branco” foi criado em 1972, a partir da influência Britânica, para reunir informações e fatos relevantes para a economia política internacional, permitindo, portanto, a definição de uma estratégia política para um determinado governo; foi revisado em 1994, de modo a refletir a nova ordem mundial pós Guerra Fria, quando se tornou “Livro Branco sobre a Defesa Nacional”; revisado novamente em 2008, frente as “novas ameaças” ligadas à globalização (ou “mundialização”, como preferem os franceses), sendo uma delas o “terrorismo islâmico”, quando se tornou “Livro Branco da Defesa e Segurança Nacional”, e continua sendo revisado de cinco em cinco anos – 2013, 2017 e 2021

⁷ Disponível em: <https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/decouvrir-la-dgsi/nos-missions/lutte-contre-terrorisme-et-extremismes-violents/francais-dans>. Acesso em 23/10/2023.

⁸ Idem. Tradução minha.

⁹ Idem.



(Nguyen, 2022). O que gostaria de ressaltar aqui são as referências ao terrorismo no documento de 2013 e 2017, onde procurei identificar se houve alguma mudança, tendo em vista os atentados de 2015.

Ao ler o documento de 2013, algumas referências ao terrorismo chamaram atenção, mas, embora uma “ameaça maior e persistente”, estava longe de ser uma “ameaça prioritária”, como seria em 2017 e continua sendo até hoje. O adjetivo “jihadista” nem mesmo é mencionado, preferindo-se terrorismo “internacional”. O documento faz referência ao aniversário de 10 anos do 11 de setembro e à persistência da al Qaeda na política internacional, representando uma ameaça para países que enfrentavam “fragilidades”, como a Nigéria, a Somália, a Síria e o Iraque (Republique Francaise, 2013). A Síria já estava em guerra civil desde 2011 e o documento também faz menção a isso, bem como à crise política e econômica do Mali, somada ao “risco de terrorismo”, que legitimaria a intervenção militar no país, seguindo a estratégia de “gestão de crise” e “prevenção” ao terrorismo, ao tráfico e à pirataria (Republique Francaise, 2013), já delineado no documento de 2008. Por fim, vale ressaltar a referência que o Livro faz à Declaração do Conselho Europeu após o atentado em Madri (2004), reforçando a ideia de que o terrorismo internacional representa um ataque aos valores fundamentais da União Europeia.

Com a revisão estratégica de 2017, o “terrorismo jihadista” passou a ser visto como ameaça prioritária da política de defesa, inscrita em uma estratégia de segurança nacional (Republique Francaise, 2017). O documento coloca que o terrorismo alcançou uma “amplitude inédita” e uma “ruptura em sua natureza”, tornando-se cada vez mais “militarizado”, com atentados na Europa “planejados e organizados no estrangeiro” (Republique Francaise, 2021). Outro ponto relevante, é que o documento chama atenção para “divisões internas” na França, decorrentes das políticas econômicas adotadas, divisões essas que são exploradas pelas organizações terroristas por meio de “propaganda jihadista”, recrutamento e apoio, desestabilizando a coesão nacional, o sentimento de pertencimento e a própria identidade francesa. Se, por um lado, a extrema direita reage aos atentados terroristas propondo medidas mais duras contra a imigração o emprego da força militar em outros países, por outro, as organizações terroristas exploram as divisões políticas internas e recrutam jovens franceses para suas operações terroristas. Nesse sentido, outro problema de pesquisa é a propaganda ideológica gerada pelos atentados, que podem servir de inspiração para novos ataques, inclusive mais rudimentares e imprevisíveis por parte de indivíduos

atuando isoladamente sem nenhuma conexão com o Daesh ou qualquer outra organização “jihadista”.

O documento coloca que se trata de “acontecimentos” que demandam respostas rápidas e a continuidade entre Segurança e Defesa, citando como exemplo a Operação *Sentinelle*, sem precedentes, mobilizando forças militares para atuarem na segurança pública (Republique Francaise, 2017). A Operação foi implementada após os atentados de janeiro de 2015 e reforçada após os atentados de novembro e, mais recentemente, em outubro desse ano, após um atentado em uma escola na cidade de Arras (Le Point, 2023). A Operação conta com o emprego de 10 mil soldados (sendo 3 mil da reserva) para complementar a segurança da população junto à polícia nacional e à *gendarmerie*. Nesse ponto, poderíamos recuperar a discussão em torno da “militarização da segurança” e “policialização das forças armadas”, algo que pretendo aprofundar no desenvolvimento da tese. A justificativa apresentada no documento para essa continuidade é que os militares seriam detentores de uma expertise própria, um “*savoir-faire*” relacionado à capacidade de vigilância e intervenção, e que a aplicação da força militar na segurança seria “*ultima ratio*” frente a ameaças extremas que demandam adaptação e complementaridade (Republique Francaise, 2017).

Outras questões mencionadas no documento, relacionadas ao contexto internacional, dizem respeito ao “risco de enraizamento” no espaço Sahel-Saara, com destaque para a presença do Daesh no Mali desde 2016; a relação da al Qaeda com o Boko Haram, grupos islâmicos líbios e “certos grupos locais” que estariam suscetíveis à radicalização (Republique Francaise, 2017). Vale ressaltar ainda o risco associado à possibilidade de aproximação do Daesh com a Palestina, que teria, segundo o documento, repercussão para as sociedades europeias, algo que ficou evidente com os últimos acontecimentos em Israel e em Gaza.

CONCLUSÃO

Os atentados terroristas de 2015 se apresentam como acontecimentos que marcaram a história, demandando reflexões críticas sobre o papel do Estado Francês tanto nas causas e origens múltiplas desse tipo específico de violência política, quanto nos efeitos e nas medidas de prevenção e de combate ao terrorismo. Por outro lado, chama atenção a atuação de grupos “jihadistas” e a



mobilização de um discurso extremista contra os valores liberais democráticos consagrados na constituição francesa, de um lado, e contra a atuação intervencionista da França em países como a Argélia, o Mali, a Síria e o Iraque. Nesse sentido, a pergunta que se coloca para o desenvolvimento dessa pesquisa de doutorado diz respeito a relação entre o aumento de atentados terroristas no território francês e sua política de segurança e defesa, conforme expresso nos Livros Brancos de Defesa e Segurança Nacional. Qual é a relação entre as intervenções militares francesas em outros países e a realização de atentados terroristas na França? Como vimos com parte da literatura dos Estudos Estratégicos, o terrorismo é uma tática dentro de uma estratégia política-militar. Esse seria, portanto, o ponto de partida para a discussão sobre a relação entre a atuação militar da França na Guerra Civil Síria e na “Guerra contra o terrorismo” liderada pelos Estados Unidos e o uso da violência terrorista por parte dos seus inimigos em território francês. Para responder essa pergunta, a proposta é mobilizar a literatura dos Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais concernente ao tema, com uma leitura baseada na perspectiva crítica e genealógica desenvolvida por Michel Foucault.

REFERÊNCIAS

BRASILINO, Gabriel. *Homegrown “Narco-Terrorism”*: Reading the “Paris Attacks” (2021). Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2019.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. Tr. J. Graham. London: T. Trubner & Co., 1918.

DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS INTERNATIONALES ET DE LA STRATÉGIE (DGRIS). *Actualisation Stratégique 2021*. Disponível em: <https://archives.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategie-2021.html>. Acesso em 25/10/2023.

EXAME. França acredita que algum dos terroristas tinha cúmplices. Disponível em: <https://exame.com/mundo/franca-acredita-que-algum-dos-terroristas-tinha-cumplices/>. Acesso em 20/10/2023.

FOUCAULT, Michel. *Dits et Écrits* – vol. IV. Paris: Gallimard, 1994.

FRANCE 24. *Barkhane, Takuba, Sabre*: French and European military missions in the Sahel. Disponível em: <https://www.france24.com/en/africa/20220216-barkhane-takuba-sabre-french-and-european-military-missions-in-the-sahel>. Acesso em 20/10/2023.

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

KIRAS, James. *Irregular Warfare: terrorism and insurgency*. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James; GRAY, Colin (Org.). *Strategy in the Contemporary World* – 7th edition. New York: Oxford, 2022.

LE POINT. *Attentat à Arras: après le choc, l'école rend hommage à Dominique Bernard*. Disponível em: https://www.lepoint.fr/societe/attentat-a-arras-apres-le-choc-les-eleves-rendent-hommage-a-dominique-bernard-16-10-2023-2539456_23.php. Acesso em 25/10/2023.

MENDES, Flávio P. *Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da Teoria da Guerra de Clausewitz*. **Carta Internacional**, vol. 9, n. 2, 2014.

NGUYEN, Nghia. *Le Livre Blanc de la Défense et de la Sécurité Nationale. Éducation à la Défense*. Disponível em: <https://www.education-defense.fr/spip.php?article649>. Acesso em 25/10/2023.

REPUBLIQUE FRANCAISE. *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*. Paris, Bureau des Éditions, 2017.

_____. *Livre Blanc. Défense et Sécurité Nationale*. Paris: Direction de l'Information Légale et Administrative, 2013.

ROÇAS, Joana. *Contraterrorismo na União Europeia. As Estratégias Nacionais de Combate ao Terrorismo: um estudo comparativo da França, Reino Unido e Portugal*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018.



GOVERNAMENTALIDADE PLANETÁRIA E A GUERRA AO TERROR NA PERSPECTIVA BRASILEIRA.

Paulo Roberto da Silva Vieira (PPGEST/UFF)
Tadeu Morato Maciel (PPGEST/UFF)

Resumo: Os atentados de 11/09, ocorridos nos Estados Unidos, marcaram um novo capítulo na política mundial e estabeleceram um cenário de ameaça para o poder estadunidense. Esse episódio culminou em políticas de segurança de previsão e contenção de atos terroristas, processo conhecido como “Guerra ao Terror”. Nesse contexto de embate ao terrorismo internacional, diferentes países acoplaram-se aos dispositivos de segurança liderados pelos EUA, marcando um aprofundamento da governamentalidade planetária em torno do combate contra grupos terroristas. Esse artigo analisa a posição da diplomacia brasileira no pós-11/09, especialmente em relação à produção de condutas a nível internacional. A partir de uma análise qualitativa, busca-se verificar a hipótese de que o Ministério de Relações Exteriores/Itamaraty compreendeu a necessidade de lutar contra o terror, entretanto, mobilizou uma perspectiva pragmática e crítica ao lidar com o assunto.

Palavras-chave: Guerra ao Terror; Governamentalidade; Diplomacia Brasileira.

INTRODUÇÃO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 marcaram uma mudança nas perspectivas dos Estados frente ao terrorismo, iniciando um período de vigilância constante da comunidade global e intervenções a países que, segundo os *policy-makers* estadunidenses, estavam vinculados - direta ou indiretamente - aos atos terroristas ocorridos em seu território. Essa beligerância entre a potência mundial e os terroristas internacionais possuía antecedências importantes na década de 1990, entretanto, atingiram o clímax em 2001 com o ataque a símbolos de poder dos Estados Unidos (EUA). Segundo Barbosa (2011), os ataques perpetrados aos EUA foram dirigidos aos símbolos de poder estadunidense, representados pelo *World Trade Center* (símbolo financeiro), o Pentágono (símbolo militar) e o Capitólio (símbolo político).

Os atentados ocorridos nos EUA foram paradigmáticos para o contexto da segurança internacional. Nesse sentido, a percepção do embaixador brasileiro em Washington à época, Rubens Barbosa (2002), corrobora com essa percepção em torno dos ataques terroristas. Para o diplomata, o pós-11 de setembro não foi

responsável pela mudança do mundo, mas da agenda da política mundial. A reinserção de “questões relativas à cooperação internacional e às novas noções de segurança internacional no centro da agenda diplomática mundial” foi a exemplificação dessa mudança (LESSA; MEIRA, 2001, p. 47).

Neste novo contexto da política mundial, os EUA tiveram um papel de liderança no combate ao terrorismo, incumbência descrita de forma explícita em seu documento de segurança nacional. O *US National Security Strategy* (2002, n.p) previa que a política estadunidense em resposta ao terrorismo seria uma guerra de “alcance global” e com “duração incerta” contra os “inimigos da civilização”. A Estratégia de Segurança descrevia que “a força e a influência sem precedentes – e inigualáveis” do país seria importante “para promover uma balança de poder que favorece[ria] a liberdade” (Ibidem, p. 1). Dotado desse poder, os Estados Unidos aceitariam a responsabilidade de liderar essa grande missão em prol da democracia, do desenvolvimento e da liberdade através do globo.

À vista desse panorama instaurado no pós-11 de setembro, diversos Estados e organizações internacionais demonstraram apoio no combate ao Terror. Dentre esses países encontrava-se o Brasil, que, baseado em sua Constituição de 1988, declarou repúdio aos atentados terroristas perpetrados contra os símbolos de poder estadunidenses. A postura brasileira se mostrou diferente de outros aliados dos EUA, visto que, apesar de condenar as práticas terroristas, teve posicionamentos críticos em relação a determinadas reações estadunidenses.

Destarte, a hipótese deste artigo perpassa a ideia de que a política externa brasileira se acopla à *governamentalidade planetária* iniciada frente ao fenômeno do terrorismo, contudo, a partir de um viés pragmático e crítico. Esse *modus operandi* adotado pelo governo brasileiro foi estruturado em pilares constitucionais, tais como o repúdio ao terrorismo e a solução pacífica de controvérsias. Entretanto, observa-se que o posicionamento dos *policy-makers* brasileiros não construiu um alinhamento automático aos desígnios de Washington frente à ameaça terrorista, e sim uma afirmação de suas tradições diplomática, como, por exemplo, a defesa do multilateralismo mediante o intervencionismo estadunidense.

Quanto ao aspecto metodológico, recorreu-se ao método da análise qualitativa dos discursos diplomáticos brasileiros que colaborem para o aspecto pragmático da política externa brasileira diante da Guerra ao Terror. Buscando observar a postura brasileira diante do fenômeno do terrorismo e, concomitantemente, ao papel de liderança dos EUA na “Guerra ao Terror”,



promovida após os acontecimentos ocorridos em setembro de 2001. O principal objetivo é verificar se a hipótese de pragmatismo brasileiro, em meio ao que se denomina como governamentalidade planetária acerca do fenômeno do terrorismo, se sustenta a partir de discursos e ações do país no plano internacional, sobretudo no posicionamento do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e de seus diplomatas.

A EMERGÊNCIA DE UMA GOVERNAMENTALIDADE A NÍVEL PLANETÁRIO E O FENÔMENO DO TERRORISMO INTERNACIONAL

No conjunto de aulas que conformam os livros *Em Defesa da Sociedade* (1999) e *Segurança, Território e População* (2008), Foucault aponta para o processo de *governamentalização* do Estado, entre os séculos XVI e XVII, como uma resposta político-jurídica, mas, principalmente, tática e técnica, para o problema do governo em época de Estados territorialmente ampliados, capacidade produtiva crescente e de expansão demográfica. Tal processo de governamentalização envolveria o estabelecimento de mecanismos, dispositivos, técnicas e tecnologias de poder, desenvolvidos para gerenciar os problemas e potencialidades de governo em determinado contexto social, político e econômico.

No âmbito transterritorial, observa-se uma expansão dessa governamentalidade para o nível internacional. Os terrorismos, os tráficos transterritoriais, os genocídios, as migrações forçadas, a pobreza extrema, as violações massivas dos direitos humanos e a degradação do meio ambiente seriam ameaças não apenas para os Estados, mas também para os “fluxos de capital, para a produção capitalista descentralizada, para a circulação de produtos e componentes, para o trânsito dos cidadãos cosmopolitas, para a acumulação de riquezas, para a gestão eficaz e pacificadora das misérias, guerras e conflitos” (RODRIGUES, 2012, p. 34). Dessa forma, “a segurança nacional se reconfigura em acoplagens múltiplas e simultâneas a demais aspectos tidos como problemas de segurança, pois são, de fato, problemas de governo para os Estados e suas reconfigurações contemporâneas” (ibidem). Justamente essa necessidade demanda o redimensionamento dos dispositivos de segurança, exigindo mecanismos supraestatais e articulações inéditas entre os próprios Estados e com diversos atores não estatais, como forma de lidar com os novos fluxos transterritoriais que compõem a realidade global vigente.

Nesse contexto, a emergência de ameaças terrorista em nível global acarreta mudanças paradigmáticas nas lógicas de segurança internacional. Os primeiros atentados ao World Trade Center, em 1993, influenciaram essa nova postura internacional, especialmente pela nomeação recorrente de “novo terrorismo”. Esse modo de aplicação do terror, segundo Nasser (2014, p. 65), “estaria intrinsecamente relacionado às determinantes culturais e religiosas”, vínculo que foi “amplamente incorporado aos discursos políticos e midiáticos para explicar tanto a al-Qaeda quanto outros grupos considerados fundamentalistas no mundo islâmico”. Nesse sentido, pode-se considerar que o 11 de setembro foi o estopim do processo de combate ao terror. A personificação de um novo inimigo – o terrorista fundamentalista islâmico – e a produção de condutas contra tal ameaça foram gestadas ainda no século XX, mas os atentados aprofundaram a governamentalidade em torno do terror (VIEIRA, 2022).

Nesse ambiente de combate ao inimigo terrorista, ampla parcela da comunidade internacional se solidarizou com os Estados Unidos e a sua população. Ademais, a percepção de insegurança se proliferou para outras regiões, principalmente no Ocidente, que sentia a suposta ameaça do Islã em suas fronteiras. A partir dessa construção de um inimigo que “ameaça o Ocidente”, criaram-se políticas que buscavam gerir as populações em prol de uma possível previsibilidade na segurança internacional. É diante desse cenário, portanto, que, no próximo tópico, é analisado o posicionamento brasileiro, particularmente a percepção dos diplomatas e do Itamaraty/MRE, na eclosão da “Guerra ao Terror”, debruçando-se sobre discursos e medidas estabelecidas pelos tomadores de decisão no Brasil em torno da ameaça o terrorismo internacional.

O REPÚDIO BRASILEIRO AO TERRORISMO: O ACOPLAMENTO BRASILEIRO NO COMBATE AO TERROR

Os reflexos trazidos pelos atentados terroristas nos Estados Unidos produziram um cenário de incerteza no continente. Apesar de países como Brasil se encontrar geopoliticamente na “periferia dos acontecimentos”, como salientado por Lessa e Meira (2001, p. 47), isso não exclui a necessidade de se analisar de que forma o país compreendeu as informações do 11 de setembro de 2001 e como, posteriormente, se comportou frente à percepção dessa nova ameaça internacional.



A partir desse cenário de incerteza, os principais responsáveis pelas tomadas de decisão brasileiras foram o presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro de Relações Exteriores, Celso Lafer. Imediatamente após os atentados, a Presidência da República, em conjunto com a chancelaria brasileira, manifestou seu repúdio aos atentados terroristas e a sua solidariedade ao povo estadunidense. No âmbito diplomático, dois quesitos se destacavam dentre as preocupações dos *policy-makers* brasileiros. Primeiramente, havia um grande receio em relação ao impacto que os atentados poderiam gerar no campo econômico, prejudicando, por exemplo, a questão comercial e as negociações que ocorriam referentes à construção da ALCA. E, além desse fator econômico-comercial, o auxílio aos brasileiros residentes nos EUA também se tornou uma preocupação para os diplomatas (LESSA; MEIRA, 2001).

Em um primeiro momento, a preocupação econômica pareceu ser a tônica da Política Externa Brasileira (PEB), entretanto, Rubens Barbosa (2002) observa que a temática da segurança passou a se tornar uma prioridade da diplomacia brasileira. Segundo o embaixador, “o 11 de setembro provocou um impacto de tipo ‘diversionista’” nas relações exteriores do Brasil, fazendo com que “temas de tradicional interesse para o país – comércio e desenvolvimento, entre outros” tivessem que “ceder considerável espaço para a questão da segurança” (Ibidem, p. 84).

No campo da segurança, houve uma iniciativa do Brasil em invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) a posteriori aos atentados de 11 de setembro. Essa proposição foi apresentada em Washington, em 21 de setembro, durante a XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA), e versava sobre a maneira na qual devia-se “organizar a ação solidária dos Estados americanos em caso de agressão” (LESSA; MEIRA, 2001, p. 52). Apesar dessa iniciativa, o próprio chanceler Celso Lafer havia negado o envio de tropas, pois, seguindo fidedignamente a tradição da política externa brasileira, esses militares só seriam enviados num único caso: exclusivamente na sua utilização em forças de paz (CUNHA, 2009).

O apoio brasileiro foi notável em relação aos efeitos negativos gerados pelos atentados de 11 de setembro. No âmbito multilateral, por exemplo, as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foram acolhidas pela diplomacia. No que se refere ao esforço antiterrorista, o governo brasileiro atuou em foros de coordenação de caráter regional e universal, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo Monetário Internacional

(FMI). Ademais, participou de outras iniciativas em órgãos de não-proliferação, como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a Organização para Proscrição de Armas Químicas (OPAQ) (BARBOSA, 2002).

A postura brasileira, portanto, foi de apoio e solidariedade aos Estados Unidos, entretanto, considera-se que a decisão brasileira de repúdio ao terrorismo foi estritamente pragmática, visto que a sua Constituição Federal (CF) normatiza a posição que deverá estruturar suas relações exteriores. O artigo 4º da CF/88 prevê os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil e, dentre essas diretrizes que regem a política externa brasileira, destaca-se o repúdio ao terrorismo (BRASIL, 2016).

De acordo com o Ministro de Relações Exteriores, a posição de solidariedade brasileira aos Estados Unidos tinha “respaldo jurídico de um inequívoco preceito constitucional” (LAFER, 2011, np). Tal posição foi reiterada pelo presidente FHC, ao ressaltar “a vocação de paz do povo brasileiro e seu repúdio ao terrorismo” como “preceitos constitucionais” inerentes à política externa do Brasil. Nesse sentido, o objetivo brasileiro seria “conter e eliminar o flagelo do terrorismo” (LESSA; MEIRA, 2001, p. 54), propósito previsto constitucionalmente.

A AFIRMAÇÃO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA NA GOVERNAMENTALIDADE INSTAURADA NO COMBATE AO TERRORISMO

A leitura quanto à postura brasileira em relação ao terrorismo e a busca pelo estabelecimento de uma *governamentalidade planetária* - tentativa de implementar determinados controles de condutas no plano internacional - é de que o Brasil e seus tomadores de decisão visavam aos interesses brasileiros, mesmo que essa afirmação dos seus interesses não fosse compatível com as proposições de importantes agentes internacionais, especialmente nas decisões unilaterais adotadas pelos Estados Unidos durante a “Guerra ao Terror”.

Se durante o mandato de FHC o artigo 4º da CF/88 serviu de base para as declarações de repúdio, as críticas promovidas pelo governo Lula e de seu chanceler Celso Amorim ao unilateralismo estadunidense durante a invasão do Iraque também foram embasadas nessa parte da Constituição. Em seus incisos IV e VII da CF, o Brasil defende os princípios de não-intervenção e a solução pacífica de controvérsias como balizadores para as relações exteriores do país. Nesse sentido, as medidas tomadas pelos EUA infligiam diretamente tais preceitos.



A diplomacia brasileira, segundo Cunha (2009, p. 135), segue, tradicionalmente, uma “orientação geral de evitar respostas coercitivas e militarizadas ao terrorismo”. Tem-se estabelecido, portanto, um papel no CSNU de oposição “ao recurso excessivo ao Capítulo VII da Carta da ONU”, referente ao uso da força. Se, por um lado, durante a Guerra no Afeganistão, a partir de 2001, o Brasil se mostrou “cauteloso” - mesmo com o apoio do CSNU -, no caso do Iraque surgiram críticas abertas ao unilateralismo estadunidense nesse período (CUNHA, 2009). Nesse contexto, pode-se observar um forte pragmatismo brasileiro ao se opor diretamente à postura dos EUA e vincular-se à decisão da ONU, que não chancelava a intervenção.

A cautela no caso do Afeganistão tinha como contexto as visões do presidente FHC e do chanceler Lafer. Ambos compreendiam o momento vivido e, por consequência, os ataques promovidos ao Afeganistão, mas se mostravam preocupados com as consequências que poderiam ocorrer devido à intervenção. O presidente Cardoso interpretava o momento como “grave” e tinha “esperança de que as operações procurassem poupar a população civil”. Neste liame, seu chanceler entendia que a operação deveria ser “limitada e circunscrita”, todavia, em nenhum momento houve a utilização de palavras como “‘apoiar’, ‘aprovar’, ‘defender’ ou ‘endossar’ para definir a posição brasileira” (CUNHA, 2009, p. 137).

Nesse cenário de “Guerra ao Terror” proclamada por George W. Bush, Rubens Barbosa (2011) atenta que o presidente brasileiro à época criticou, em discurso na Assembleia Nacional da França (outubro de 2001), o autoritarismo dos Estados Unidos na condução da luta contra o terrorismo, assim como o emprego unilateral da força. Essa posição de preocupação com os rumos das intervenções não se limitou ao governo FHC, pois, assim como seu antecessor, Lula da Silva, em seu primeiro mandato (2003-2006) demonstrou uma forte preocupação com as intervenções promovidas durante a Doutrina Bush, sobretudo com a invasão ao Iraque em 2003.

Anteriormente à invasão, o presidente Lula já era crítico ao posicionamento dos EUA de intervir no território iraquiano, visto que a “iminentes ação militar contra Saddam Hussein [...] ‘desrespeita[va] as Nações Unidas e não leva[va] em conta a opinião do resto do mundo” (BARBOSA, 2011). A partir dessa interpretação, o chanceler Celso Amorim (2005, p. 11) relata que o Brasil buscou um “encaminhamento pacífico da questão”, contudo, houve uma preferência pelo “enfoque unilateral” pelos EUA que, em suas palavras, “não trouxe, e dificilmente trará uma perspectiva de solução para o problema iraquiano”.

Esse unilateralismo não representava os princípios almejados pela diplomacia brasileira. Ao contrário disso, a defesa do multilateralismo tornou-se a tônica do governo, pois passou-se a reforçar a percepção de que o unilateralismo exercido pelas grandes potências “fragiliza[va] a ordem jurídica criada no pós-guerra” pautada em princípios como: a igualdade soberana dos Estados - por conseguinte, a não intervenção-, a autodeterminação dos povos, a solução pacífica de controvérsias e o monopólio legítimo do uso da força pelo CSNU (CUNHA, 2009, p.151).

Nesse contexto, a diplomacia brasileira, segundo Amorim (2005), buscava seguir a tradição de respeito à soberania dos Estados, da solução pacífica de controvérsias e de defesa do multilateralismo. Em consonância com o chanceler, o embaixador brasileiro responsável pela Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), José Maurício Bustani, também criticou as medidas unilaterais adotadas pelos EUA. De acordo com Bustani, “o uso unilateral da força até pode resolver um problema *ad hoc*, a curto prazo, mas jamais levará a uma solução duradoura e geralmente aceitável para a comunidade internacional” (BUSTANI, 2002, p. 12).

Neste cenário de volta ao unilateralismo, salientava-se a necessidade de defender e fortalecer o âmbito multilateral, e os Estados Unidos não deveriam se eximir dessa tarefa. Apesar de sua imperfeição, o multilateralismo seria “o único meio de diálogo construtivo entre diferentes visões de mundo, que conduza à cooperação abrangente e benéfica para todos” (CUNHA, 2009, p.152). O multilateralismo, nas palavras do então Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim (2004), representaria para as relações internacionais o mesmo avanço que a democracia produziu no âmbito interno dos Estados.

A diplomacia brasileira não buscava um processo contra hegemônico, mas uma tentativa de traçar, a partir de foros multilaterais, as ações necessárias no processo de combate ao terrorismo contemporâneo. A adoção de medidas no meio multilateral era interpretada pelos círculos diplomáticos brasileiros como meio de prover “maior estabilidade internacional” e defender a “influência brasileira, ainda que limitada, no processo decisório” (CUNHA, 2009, p. 153). Nesse contexto, a política externa brasileira reivindicava que “o combate ao terrorismo internacional se circunscrevesse aos meios compatíveis com a Carta das Nações Unidas e com as normas do direito internacional, em particular os direitos humanos e o direito humanitário” (Ibidem, p. 157-158).



A posição brasileira diante de Washington demonstrava o viés pragmático do país, evidenciada no governo de Fernando Henrique Cardoso e intensificada durante o governo Lula, quando houve um período de afirmação nessa relação entre os países. Esse caráter pragmático na interação entre Estados, conforme demonstrado por Monica Hirst (2011, p. 39), foi um momento no qual o Brasil instaurou uma nova conduta frente aos Estados Unidos, estabelecendo uma “etapa afirmativa no diálogo com Washington”. Essa postura participativa brasileira evidenciava o pragmatismo do país ao não aceitar a promoção de qualquer proposta ou meio adotado pelos EUA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário da Guerra ao Terror houve a ascensão de uma série de discursos, normas, dispositivos de segurança e intervenções internacionais em prol da gestão em torno do combate ao chamado terrorismo fundamentalista. Essa governamentalidade planetária voltada ao fenômeno do terrorismo internacional foi colocada em prática por múltiplos atores da comunidade internacional, especialmente encabeçada pelos Estados Unidos. Embora a condenação aos ataques de 11/09 tenha alcançado um grau muito próximo à unanimidade, o posicionamento e, em alguns casos, o comprometimento de atores internacionais em relação à Guerra ao Terror foi bastante heterogêneo. No caso brasileiro, houve o repúdio aos ataques, mas o esforço do país em se acoplar ao combate ao terror diferiu da postura estadunidense, justamente por valorizar o âmbito multilateral dessa governamentalidade instaurada no combate ao terrorismo.

Dessa forma, esse artigo analisou alguns discursos do Brasil diante do combate ao terrorismo contemporâneo no pós-11/09. Sustentando-se em discursos da diplomacia brasileira, assim como dos presidentes que exerciam a competência última do poder Executivo federal, buscou-se compreender as posições do país em relação às medidas tomadas pelos EUA à revelia das decisões da ONU.

Tendo esse tema como objeto de análise, interpreta-se que o posicionamento internacional do Brasil foi estritamente pragmático, pois levou-se em consideração, em grande medida, os princípios do país nas relações internacionais garantidos pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, compreende-se que o governo brasileiro se pautou na tradição diplomática e na Constituição Federal do Brasil. As tomadas de decisão exercidas pelo Itamaraty e

pelo governo brasileiro, durante os governos FHC e Lula, balizaram-se exclusivamente nesses quesitos.

O repúdio ao terrorismo e a defesa do multilateralismo sustentaram as bases do discurso fomentado pela política externa brasileira. Esses princípios foram defendidos durante ambos os governos, prezando pela valorização do multilateralismo universal, do direito internacional e dos direitos humanos. Em suma, durante esse período que sucedeu os atentados às torres gêmeas, o discurso e a práxis brasileira fomentaram um pragmatismo da política externa em relação à Guerra ao Terror, visando a afirmação dos princípios das relações exteriores brasileiras em detrimento de desígnios dos EUA.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política** 1, 2004.

_____. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA**, nº4, 2005.

BARBOSA, Rubens. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (1): 72-91, 2002.

_____. **O Dissenso de Washington: Notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos**. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 de ago. 2022.

BUSTANI, José Mauricio. “O Brasil e a OPAQ: Diplomacia e Defesa do Sistema Multilateral sob Ataque. **Estudos Avançados**, 16 (46), 2002.

CARTA DE SÃO FRANCISCO (1945). Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter> >. Acesso em: 29 de jun. de 2023.

CUNHA, Ciro Leal Martins. “**Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**”. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade: curso do Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HIRST, Monica. As Relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: Evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI. 203f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.



LAFER, Celso. **1/9/2001, recordações e reflexões**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/357947/noticia.htm?sequencia=1&isAllowed=y>>. Acesso em 05 de ago. 2022.

LESSA, Antonio Carlos; MEIRA, Frederico. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Pol. Int.** 44 (2): 46-61, 2001.

NASSER, Reginaldo. As falácias do conceito de Terrorismo Religioso. In: SOUZA, André de Mello e; NASSER, Reginaldo Mattar e MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília. IPEA, 2014.

RODRIGUES, Thiago. Segurança Planetária, entre o climático e o humano. In: **Ecopolítica**. São Paulo, n. 3, 2012, p. 5-41..

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY (2002). Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>>. Acesso: 15 de ago. 2022.

VIEIRA, Paulo Roberto. Verificação e Terror: Uma genealogia do terrorismo fundamentalista a partir das Estratégias de Segurança dos Estados Unidos (1987-2015). 165f. **Dissertação** (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.



A CONSTRUÇÃO DO PROIBICIONISMO COMO PROBLEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: os casos Brasil e Estados Unidos (1911-1939)

Pedro de Almeida e Carvalho (PPGEST/UFF)

Resumo: O presente trabalho trata de uma pesquisa sobre a emergência do proibicionismo na ordem internacional, de como a questão das drogas foi construída como uma ameaça internacional, e quais os principais atores na implementação dessa agenda. O objetivo é apontar as procedências históricas da proibição das drogas, em ambiente internacional e doméstico, nos casos Brasil e EUA. A metodologia empregada foi a revisão bibliográfica. Foi testada a hipótese da construção do proibicionismo a partir de trocas de influências, discursos e normas entre EUA e Brasil. A principal descoberta foi o pioneirismo brasileiro na proibição da cannabis. Por fim, as evidências apontadas pela revisão bibliográfica apontam para a confirmação da hipótese.

Palavras-chave: Proibicionismo, Segurança Internacional, Segurança Nacional, Normas, Cannabis.

Abstract: This paper deals with research into the emergence of prohibitionism in the international order, how the drug issue was constructed as an international threat, and who are the main actors in implementing this agenda. The objective is to point out the historical origins of drug prohibition, in an international and domestic environment, in the cases of Brazil and the USA. The methodology used was bibliographic review. The hypothesis of the construction of prohibitionism based on exchanges of influence, speeches and norms between the USA and Brazil was tested. The main discovery was Brazilian pioneering in the prohibition of cannabis. Finally, the evidence highlighted by the literature review points to confirmation of the hypothesis.

Keywords: Prohibitionism, International Security, National Security, Regulations, Cannabis.

Introdução

No presente trabalho, propõe-se a elaboração de um breve artigo que busca compreender a emergência do proibicionismo contemporâneo, a partir da análise histórica das primeiras convenções internacionais, e pela legislação federal estadunidense e brasileira decorrentes dessas convenções. A hipótese da construção do proibicionismo emergiu a partir de trocas de influências, discursos e normas entre EUA e Brasil, e seu teste foi através da revisão bibliográfica. Optou-se por tomar por objeto de pesquisa a construção da atual política de drogas, dentro do recorte temporal de 1911 a 1939, para submeter ao exame a hipótese do

proibicionismo como imposição unilateral dos EUA ao Brasil. O objetivo é compreender a inserção e a contribuição do Brasil no proibicionismo enquanto agenda de Segurança Internacional. O recorte temporal contempla a Conferência de Haia, sendo o primeiro encontro internacional voltado para a limitação do comércio de psicoativos, até a promulgação do Tratado Contra o Tráfico de Ilícitos em 1939, último documento do tema no âmbito da Liga das Nações.

Durante a segunda metade do século XX, o tema das drogas foi institucionalizado a partir da Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, que previa a universalização da repressão às drogas, em especial àquelas “oriundas de cultivo e formação econômica presentes no Sul Global” (Rodrigues & Pereira; 2022:06). Passadas mais de duas décadas, foi assinado em Viena a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, voltada para a caracterização do narcotráfico como ameaça existencial aos Estados (Villela, 2020). Dessa forma, surgiu a ideia de investigar as convenções sobre drogas tratadas na Liga das Nações, o seu desdobramento no cenário doméstico brasileira e estadunidense, e a dinâmica entre normas internas e tratados internacionais.

Para a elaboração da presente hipótese de pesquisa, valeu-se da hipótese apontada por Arturo Santa Cruz (2021) de que a construção da Segurança Nacional se dá pela relação entre fatores nacionais e internacionais, e que as ameaças podem ser não apenas puramente nacionais e internacionais, mas podem ser transnacionais. Neste sentido, interessa-nos pensar a maneira como a proibição das drogas, em especial da Cannabis, foi construída a partir de fatores nacionais e internacionais, paralelamente no Brasil e nos EUA.

Para expormos o resultado desta breve pesquisa, propomos a divisão bipartida deste artigo, sendo o(s) capítulo(s): I) voltada para a compreensão do contexto histórico das normas proibicionistas nos EUA e no contexto internacional; II) voltada para a compreensão do contexto histórico brasileiro, e a inserção do Brasil no sistema Internacional.

Capítulo I

O proibicionismo americano da década de 10 até o início da década de 30 encontrou-se muito centrado no ativismo e na legislação anti alcoólica, sendo seu apogeu a publicação do Volsted Act, popularmente conhecida como Lei Seca, produto de longo processo de pressão por movimentos sociais, que variaram entre progressistas e conservadores/reacionários. Estes movimentos, dentro de toda sua heterogeneidade de projetos políticos, convergiam em torno da noção de temperança, decorrente do ascetismo protestante e do puritanismo da sociedade



estadunidense, muito impulsionada após o governo Jackson, de 1829 a 1837. Dentre os movimentos sociais, pode-se destacar: a Sociedade pela Supressão do Vício (1787) American Temperance Society (1826), que se tornou a American Temperance Union (1836), Sociedade do Connecticut para a Reforma da Moral (1813), Sociedade de Massachusetts para a Supressão da Intemperança (1813), Anti-Sallon League (1896), washingtonians (1840), Woman's Christian Temperance Union (1874) Prohibition Party (1869) (Carneiro, 2019).

A expansão do pensamento proibicionista, não só pelos movimentos de temperança, mas pela influência de missionários estadunidenses na Ásia, elevou a questão do ópio às instâncias diplomáticas dos EUA. A regulamentação do ópio foi a proposta que engatilhou as demais propostas proibitivas no Sistema Internacional. Em 1911, na Conferência de Haia, procurou se estabelecer um monopólio do uso médico das drogas, em especial, do ópio (Carneiro, 2019). Nesse ambiente, chocavam-se as propostas de regulamentação com os interesses das potências com indústrias fármaco-químicas em ascensão. Através do embate com Alemanha e Holanda, foi incluído no tratado de Haia, a categoria de uso quase médico, uma definição pouco precisa, mas que inclui o uso habitual automedicado (Rodrigues, 2017).

No contexto doméstico dos EUA, como em outros lugares do mundo, houve um processo de medicalização da sociedade, em que o saber médico configurou-se como grande critério científico para administrar as populações. Começou a se propagar pela sociedade americana um proibicionismo não só de fundamento religioso, mas médico-científico. Em 1914 foi aprovada a Harrison Narcotic Act, lei que “conferia ao Estado a função e a competência para afirmar cientificamente quais drogas eram perigosas e necessitavam de controle estrito do aparelho burocrático e quais eram inofensivas e podiam ser livremente negociadas e consumidas” (Rodrigues, 2017:58).

O Harrison Act, a princípio, não foi uma legislação penal propriamente dita, e sim tributária, incrementando um imposto para as empresas ou pessoas físicas que produzissem, importassem, fabricassem, distribuíssem ou doassem medicamentos fabricados a partir de folhas de coca e ópio, salvo a produção destinada para prisões ou hospitais. Contudo, está especificado na letra da lei a obrigação de médicos, veterinários e dentistas de manter registros de receitas destes medicamentos, comprovando a quantidade dispensada ou distribuída, a data, o nome e endereço do paciente. Isso serviu para que, em meio à sociedade medicalizada, aumentassem o número de prisões, inquéritos e investigações contra profissionais da classe médica (Rodrigues, 2017; Valois, 2018).

Em 1924, no contexto da Conferência de Haia, foi criado o Comitê Permanente sobre o Ópio, órgão ligado à Liga das Nações que passaria a ganhar funções administrativas e coercitivas nos próximos anos. A conferência foi convocada pelos EUA, cuja diplomacia era chefiada pelo deputado democrata Stephen G. Porter (1869-1930), para discutir a intensificação do controle sobre cocaína e opiáceos (Valois, 2017). No ano seguinte foi aprovada a Convenção Internacional sobre o Ópio de 1925, contudo, a delegação estadunidense havia se retirado, devido ao veto às propostas de Porter, mais restritivas do que as aprovadas.

A delegação estadunidense retornou para o debate diplomático do proibicionismo em 1931, na Conferência de Genebra sobre a Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas, com a presença de Henry Anslinger (1892-1975), chefe do órgão federal estadunidense voltado à repressão das drogas, o Federal Bureau Narcotics - FBN. Além da atribuição de poderes punitivos para o Comitê Permanente sobre o Ópio, a comissão estabeleceu quotas para o comércio legal de drogas com finalidade médica, e firmou o compromisso internacional no combate ao tráfico ilegal de drogas (Rodrigues, 2017)

A tentativa subsequente de criminalizar¹ o tráfico ilegal de drogas veio em 1936, em meio ao embate das propostas de Anslinger e da delegação estadunidense com a das potências farmacológicas. A falta de consenso fez com que o Tratado com Tráfico de Ilícitos só fosse concluído em 1939, ficando inoperante logo em seguida dada a eclosão da II Guerra Mundial (Rodrigues, 2017).

Nos EUA, o ano de 1936 foi um ano de mudanças sociais, tanto pelas mudanças da política econômica, através da adoção das medidas que seriam conhecidas como New Deal, durante o governo Franklin D. Roosevelt; quanto pela reestruturação proibicionista, que se deu pela revogação da Lei Seca em 1933 e pelo processo de criminalização da Cannabis em 1937. Paralelo à implementação dos Welfare States, se ampliaram os complexos prisionais, que absorviam o exército industrial de reserva, disciplinavam as classes trabalhadores e atendiam os anseios punitivistas de uma sociedade segregacionista. Em outras palavras, os anos de ouro do capitalismo americano não prescindiram de uma força de trabalho análoga à escravidão, no interior de um sistema prisional abastecidos por uma parcela da população racializada, segregada e selecionada.

A Cannabis já era proibida em 48 estados no ano de 1936, mas foi proibida em esfera federal pela Marijuana Tax Act, publicada em 2 de agosto de 1937,

Em 1931, o art. 15º da Conferência de Genebra, submetia aos signatários o compromisso de combate ao tráfico de drogas, contudo não havia necessariamente um compromisso para criminalizar o tráfico de drogas, embora a criminalização fosse sugerida



mediante o crescimento do discurso de que esta seria uma substância imoral, perigosa e associada a minorias étnicas e grupos sociais marginalizados (Torcato, 2016).

O Marijuana Tax Act de 1937, em paralelo ao Harrison Act de 1914, curiosamente não era uma lei penal, mas uma lei tributária que dispõe de efeitos penais. A princípio ela categoriza quem pode produzir, importar, fabricar, compor, negociar ou administrar a Cannabis sativa; sob quais critérios se poderiam realizar essa prática e sob quais taxações. Embora não se trate de uma criminalização total da substância, havia se estabelecido um monopólio médico-industrial-burocrático, que, na prática, tornava-a inacessível ao usuário recreativo. As sanções estabelecidas pela lei são de multa máxima de dois mil dólares, ou pena máxima de até cinco anos de prisão, ou ambas.

O Food, Drug and Cosmetic Act de 1938 criou a agência Food and Drugs Administration (FDA), responsável por categorizar as formas de uso médico das drogas. Esta lei atualizou o Food and Drugs Act de 1906, que proibia o comércio ilícito interestadual de drogas, alimentos e cosméticos, que tivessem seus rótulos ou composição adulterados.

Capítulo II

Neste capítulo resta o exame histórico e normativo do caso brasileiro e da inserção do Brasil no debate internacional sobre drogas. Ao contrário do caso estadunidense, encontrou-se uma quantidade robusta de normas sobre a questão das drogas, mas todas são Decretos ou Decretos-leis. A diferença formal entre as normas no mesmo recorte temporal pode ser explicada por diversos fatores, notoriamente a diferença entre os pactos federativos ou as circunstâncias políticas em que cada país estava vivendo. É importante mencionar que a partir de 1930 o Brasil passa por mudanças institucionais consideráveis, com a Revolução de 1930 temos o fim da chamada República Velha (1889-1930) e o início da Era Vargas (1930-1945), dividida em: Governo Provisório (1930-34), Governo Constitucional (1934-37), e Estado Novo (1937-1945). Neste período houve profundas reformas no Estado e passou a se construir uma Política de Segurança Nacional, o que poderia inclusive render uma pesquisa sobre a relação entre proibição das drogas e escalada da Política de Segurança Nacional na Era Vargas, esse, contudo, não é nosso objeto no momento.

A sociedade brasileira do século XIX e do início do século XX também contou com seus próprios movimentos proibicionistas, o que não implica necessariamente

uma linearidade histórica da proibição comum aos dois países, afinal, como nos lembra Carlos Eduardo Torcato: “movimentos sociais que aparentemente possuem as mesmas bases e objetivos sociais podem gerar diferentes resultados, pois são inseridos em contextos culturais, sociais, políticos e institucionais diversos” (2016: 161). Esses movimentos, no Brasil e em outros países, não devem ser reduzidos a cópias fracassadas dos movimentos estadunidenses, mas como parte do complexo fenômeno dos proibicionismos. Embora o Brasil nunca tenha vivenciado uma Lei Seca aos moldes estadunidenses, houve movimentos de temperança² e porta-vozes da proibição do álcool, como também houve dos psicoativos. Há indícios que remontam o começo dos movimentos de temperança no Brasil a partir da década de 1870, com a propagação das ideias positivistas, sobretudo entre os meios militares e médicos.

No cenário doméstico, vivia-se o crescimento do pânico moral em relação ao uso de drogas, em meio a um cenário onde as elites cafeicultoras praticavam o consumo socialmente tolerado de ópio e cocaína (Rodrigues, 2017). O Brasil, onde se crescia o medo da proliferação do vício nas camadas médias e nas elites, teve participação ativa na Conferência de Haia, sobretudo na terceira e quarta fase, respectivamente em 1913 e 1914, e contou com a representação cônsul brasileiro na Holanda, José Pereira da Graça Aranha (1868-1931). Os protocolos da conferência foram enviados para o Congresso Nacional, e sancionados por Wenceslau Braz através do Decreto nº 11.481 de 1915.

Entre os médicos brasileiros, popularizaram-se as teses higienistas, comumente difundidas na Europa, usadas para justificar a repressão às classes laborais em nome do discurso sanitário. Em meio à medicalização da sociedade e da política, circulavam entre os meios científicos da época a associação entre a Cannabis e o ópio. Essa tese foi defendida por José Rodrigues da Costa Dória (1857-1938) durante o 2.º Congresso Científico Panamericano, em 1915, associando comportamentos socialmente tidos como reprováveis ao consumo da Cannabis (Rodrigues & Pereira, 2022: 08). Mais tarde, a equivalência e a necessidade de combater as duas plantas, foi defendida pela diplomacia brasileira, na conferência de Genebra de 1924. A delegação contava com o médico Pernambuco Filho (1897-1970), que compartilhava das ideias de Rodrigues Dória (Idem).

Em 1921 foi implementado o Decreto 4294, regulamentado pelo Decreto 14.969/21, que incorporava as determinações de Haia na lei brasileira. A adequação

A Liga Contra o Alcoolismo e a Liga Nacionalista, do poeta Olavo Bilac, são exemplos de movimentos de temperança. A última possuía em seu programa a erradicação do vícios “modernos” e “antigos”, referindo-se respectivamente ao uso de psicoativos e álcool (Rodrigues, 2017).



das normas brasileiras à Convenção de Haia já havia sido prevista desde a lei nº11.481 de 1915, contudo, tratou-se de uma lei que regulamenta a adesão sem a incorporação da convenção na legislação brasileira. O Decreto 4294/21 caracteriza-se por investir na solução carcerária para o tráfico de entorpecentes, mesmo mantendo-se as penas pecuniárias para venda ou transporte de substâncias tóxicas (Rodrigues, 2017:140). A lei, contudo, não criminaliza diretamente o usuário, pois o coloca na posição de “vítima de seu próprio vício” e “doente”.

Em 1924 e 1925 ocorreu a Convenção de Genebra sobre o Ópio e Outras Drogas, na qual a Cannabis foi classificada como substância restrita ao uso médico e a criação de um órgão permanente para fiscalizar o comércio de substâncias. Foi nessa convenção que a diplomacia brasileira apresentou o Decreto 4229/21 como exemplo de medida rigorosa e proibitiva no combate ao uso recreativo de substâncias. O Brasil, sobretudo pelo seu discurso de equiparação da maconha ao ópio no âmbito da Liga das Nações, foi um importante agente para a internacionalização do combate à Cannabis.

Nesta mesma conferência, a delegação estadunidense chefiada por Porter, leva uma resolução conjunta ao Congresso norte-americano, de numeração HJR 453, a Inglaterra, e seu governo sobre Índia, Pérsia e Turquia; de serem países produtores de ópio (Valois, 2018: 143). Essa divisão entre países produtores e consumidores foi uma tendência que se repetiu em outros encontros, convenções e conferências, e, na segunda metade do século XX, tornou-se uma forma de afirmar a hegemonia dos EUA sobre outros países do Sul Global, em especial, das Américas. A partir da divisão de produtores e consumidores, passou a se naturalizar operações policiais estadunidenses oficiais e extra-oficiais em países vizinhos, ou com alguma proximidade, sob o argumento de combate ao narcotráfico.

O Brasil deixou oficialmente a Liga das Nações em 1926, após ser negada a cadeira permanente no Conselho da Liga das Nações. Em um esforço de se fazer ouvir sua intenção, o Brasil vetou o ingresso da Alemanha, veto esse desrespeitado, levando-o assim a deixar o órgão internacional (Valois, 2018; Torcato, 2016). A saída do Brasil da Liga das Nações não sinalizou a desistência do Estado brasileiro de participar e influenciar a corrida proibicionista em curso. Mesmo diante da ruptura com órgão multilateral, as autoridades nacionais acataram a solicitação do Comitê Central Permanente do Ópio da Liga das Nações para a implementação de medidas mais repressivas ao comércio e uso de ópio e outras substâncias.

O Decreto-Lei nº 20.930/32, além de manter a criminalização do tráfico de ilícitos, incrementou a criminalização do usuário, prevendo pena de prisão e pena pecuniária. Posteriormente, foi editado o Decreto-lei nº780/36, que criava a

Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes, órgão inspirado na Comissão Permanente do Ópio, da Liga das Nações. A medida também foi a primeira a incluir a “Cannabis Indica” no rol de substâncias proibidas.

O Decreto 780/36 foi implementado após a Lei de Segurança Nacional, de 1935, e o consequente decreto de Estado de Exceção, que concedeu poderes extra-constitucionais a Getúlio Vargas. O período pós 35 foi marcado pelo aumento da repressão, legislação por Decretos-leis, e expansionismo do autoritarismo de maneira geral. Neste contexto, é interessante mencionar o giro construtivista (Santa Cruz, 2021), para correlacionar o caso brasileiro com a construção da Segurança Nacional, que ocorre quando uma liderança parte do ato de fala como forma de ativar uma agenda securitária em torno de uma suposta, embora nem sempre verdadeira, ameaça existencial ao Estado. No caso da Era Vargas, temos o Decreto 780/36 como exemplo de construção de uma agenda securitária, em torno do comércio e consumo de psicoativos, que produzia a sensação de pânico indispensável para a manutenção dessa ordem política.

Em 1936 aconteceu em Genebra a infrutífera Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas. Enquanto a sociedade internacional apresentava dificuldades na tratativa do tema, o Brasil ostentava um arcabouço proibicionista consolidado, sobretudo com a criação da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), a partir do Decreto 780/36.

O Decreto-lei nº891 foi a última atualização das normas proibitivas brasileiras analisadas, e se tratou de uma medida de unificação das normativas anteriores, intensificação à repressão de comércio e consumo de psicoativos, e de ampliação da burocracia proibicionista. Foi criado um corpo burocrático com extensão do Ministério da Agricultura à Polícia Nacional, mas centralizado no CNFE (Rodrigues, 2017). A CNFE autorizava toda a produção, circulação, exportação, importação e transporte das substâncias listadas pela norma.

Para além da punição penal para tráfico e porte de psicoativos, o Decreto-lei 891/38 também dispunha da possibilidade de interdição civil por internação manicomial. O decreto considerava intoxicação como doença de notificação compulsória, o que torna obrigatório a delação de usuários, além de vedar a possibilidade de tratamento em domicílio. É importante mencionar que “tanto a intoxicação habitual quanto efêmera de drogas controladas são consideradas *toxicomania*” (Rodrigues, 2017:146). Na prática, a medida fortaleceu o sistema manicomial que estava se formando no Brasil.

A partir da década de 1930, os proibicionismos passaram a adquirir mais relevância, em diferentes contextos, procurando implementar o monopólio médico-estatal de substâncias psicoativas e penalizar o comércio e o consumo, fora desse



monopólio. O Brasil e os EUA empreenderam esforços simultâneos para a implementação de políticas repressivas, em âmbito doméstico e internacional, dentro das especificidades sociais, culturais e políticas de cada um. Houve um esforço ativo do Estado brasileiro em criar uma legislação proibicionista, e atestar perante seus pares o suposto sucesso de suas medidas repressivas. É válido lembrar que o Brasil criminaliza o comércio de psicoativos para uso recreativo no Decreto nº4229/21, proíbe a maconha no Decreto nº 20930/32, e implementa uma burocracia proibicionista no Decreto-lei nº 891/38; de maneira simultânea ou até antecipando as medidas similares nos EUA.

Considerações Finais

Esta pesquisa partiu da comparação entre dois casos: Brasil e Estados Unidos, e procurou evidenciar suas aproximações e distanciamentos, a partir de elementos internos e externos. Com isso pretendia-se desnaturalizar o fenômeno da guerra às drogas, apontando para as procedências históricas da atual política de drogas, além de descrever as primeiras demandas pela proibição.

A diversidade de projetos políticos em torno da proibição fez com que fosse considerado mais apropriado o termo “proibicionismos” ou “corrida proibicionista”, na tentativa de descrever a diversidade de propostas e os embates que envolveram-nas. As principais diferenças notadas foram: 1) diferenças culturais e religiosas entre os países; 2) as diferenças constitucionais e jurídicas; 3) uma certa tendência de proibição nos EUA através dos efeitos legais de normas tributárias; 4) o impacto da ascensão autoritária no caso brasileiro.

Provisoriamente, conclui-se que a agenda proibicionista que ascendeu no sistema internacional na década de 1960 em diante foi impactada pelo pioneirismo e pelo ativismo proibicionista brasileiro, sobretudo pelo proibicionismo anticannábico da diplomacia brasileira e pelos Decretos e Decretos-leis de 1932, 1936 e 1938.

Referências

CARNEIRO, Henrique. Drogas: a História do proibicionismo. Autonomia Literaria, São Paulo. 2018.

LOZANO VÁZQUEZ, Alberto. La seguridad Internacional desde las Teorias de las Relaciones Internacionales. In: LOZANO VÁZQUEZ, Alberto; RODRÍGUEZ

SUMANO, Abelardo. Seguridad y Asuntos Internacionales. México: Siglo Veintiuno Editores/AMEI. 2021

RODRIGUES, Thiago. Guerra e paz nas Relações Internacionais. Tese – PUC-SP, São Paulo, 2008.

_____. Política de drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico.

Desatino, São Paulo. 2017.

Rodrigues, Thiago y Beatriz Caiuby Labate. 2019. “México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto”. Colombia Internacional (100): 15-38.

RODRIGUES, Thiago & PEREIRA, Paulo José dos Reis. De “Erva do Diabo” a Panaceia? Biopolíticas da Cannabis no Brasil. Cadernos de Campo, vol. 31 n. 1, São Paulo, 2022.

SANTA CRUZ, Arturo (2021). Constructivismo y Seguridad. In: LOZANO VÁZQUEZ, Alberto; RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo. Seguridad y Asuntos Internacionales. México: Siglo Veintiuno Editores/AMEI. 2021

TORCATO, Carlos Eduardo M. A história das drogas e sua proibição no Brasil: da Colônia à República. Tese – USP, São Paulo, 2016.

VALOIS, Luís Carlos. O direito penal da guerra às drogas. D’Plácido, Belo Horizonte. 2018

VILLELA, Priscila. O tema das drogas na agenda internacional do Brasil: a definição de uma nova ameaça à segurança nacional na década de 1990. Revista Monções, vol 09 n. 17, Mato Grosso do Sul, 2020.



A DIPLOMACIA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES: DE 1822 A 1937

Marcio Sousa de Pinho (UNIVERSO)¹

RESUMO: O presente artigo possui ligação com o desenvolvimento da tese de doutorado provisoriamente intitulada *A atuação militar brasileira na Conferência de Paz do Chaco (1935-1938)*. A diplomacia brasileira, desde o surgimento do seu Estado, contou com a participação dos militares em seu proveito. Progressivamente, tal atuação foi sendo transitada do emprego da tropa como demonstração de força até a utilização de militares isolados, como observadores militares, ainda que subordinados ao corpo diplomático acreditado em Estado estrangeiro. Deste modo, este artigo busca analisar a atuação de militares na diplomacia de Estado, do período da independência até o ano de 1937. As fontes utilizadas reúnem documentos constantes do Arquivo Histórico do Exército e do Arquivo Histórico do Itamaraty. Os resultados do estudo apontam para um modelo originário do que atualmente tem sido nominado por teóricos como diplomacia militar.

Palavras-chave: Diplomacia, Militares, Exército.

INTRODUÇÃO

Diplomacia é a ciência que estuda as relações e interesses internacionais entre Estados, sendo uma atividade que envolve relações internacionais por meio de governantes, de representações em outro país ou de qualquer outro órgão internacional (Michaelis 2022).

As relações entre Estados, por intermédio de emissários ou mensageiros, advém da Idade Antiga. Todavia, o formato atual da diplomacia tem origem no século XV, na Itália, com a intensificação do comércio e a consequente necessidade de utilizar agentes para conduzir as negociações (Silva 2017, 4).

No meio acadêmico, o estudo da diplomacia é largamente praticado na área das Relações Internacionais. Entretanto, o emprego de militares na diplomacia não tem sido uma temática usual e nem consolidada. Diante deste panorama, nossa

¹ Doutorando em História na Universidade Salgado Oliveira (UNIVERSO), em Niterói – RJ. Mestre em História pela UNIVERSO e Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Especialista em Bases Geo-Históricas para formulação Estratégica pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Licenciado em História pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Licenciado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Oficial do Exército Brasileiro.

proposta é levar em consideração os principais litígios em que o Brasil participou dos armistícios ou tratados de paz, no período de 1822 a 1937.

DIPLOMACIA BRASILEIRA

Na apreciação da diplomacia brasileira é indispensável atentar para o legado deixado pelo Império Português, uma vez que o Brasil herdou uma tradição pacifista e formação centralizadora. Historiadores portugueses como António Manuel Hespanha, Joaquim Romero Magalhães, Ângela Barreto Xavier e Cristina Nogueira Silva, ou ainda, o americano Stuart B. Schwartz e os brasileiros Larissa Patron Chaves, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, contribuem significativamente para o entendimento da construção de um estado republicano mantenedor dos limites e da soberania.

Em 1808, com a chegada da família real portuguesa em sua colônia na América, as pastas que cuidavam das relações exteriores e da guerra estiveram reunidas no Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Guerra (Cervo; Bueno 2002, 25). Nesse momento, pode-se destacar uma associação entre assuntos de interesse militar com assuntos diplomáticos.

Em 1821, o Ministério dividiu-se em Secretarias: Secretaria da Guerra e Secretaria de Negócios Estrangeiros. Em 2 de maio de 1822, através de um decreto, a Secretaria dos Negócios Estrangeiros foi transferida para a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, dando origem à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiro (Brasil 2016).

Com a República já instaurada, a nomenclatura utilizada pela pasta das Relações Exteriores do Brasil no período do governo Vargas, precisamente entre 1932 a 1938, era Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Arquivo Histórico do Itamaraty 1932-1938)².

O diplomata brasileiro Rubens Ricupero afirma que os Estados Unidos da América (EUA) foram o primeiro país a reconhecer formalmente a independência do Brasil, em maio de 1824. No mesmo ano, José Silvestre Rebelo foi designado encarregado de negócios em Washington e, no ano seguinte, Condy Raguet foi nomeado representante diplomático no Brasil (Ricupero 2011).

² O conjunto de documentos pesquisados no Arquivo Histórico do Itamaraty englobam: Ofícios, Telegramas e Despachos da Embaixada Brasileira em Buenos Aires e das Legações do Brasil em Assunção e em La Paz com o Itamaraty;



Doratioto e Vidigal apontam que o Reino Unido, apesar de ter reconhecido a independência do Brasil, tardou para formalizar seu posicionamento porque queria pressionar o Brasil a finalizar o tráfico de escravos. Em outubro de 1825, impôs ao Brasil a assinatura de um tratado de comércio e abolição do tráfico de escravos. Nos anos seguintes, o Brasil assinou tratados com o Reino Unido que continham teor comercial. Por sua vez, Portugal reconheceu a independência em agosto de 1825, através da assinatura de um tratado em que o Brasil se comprometeu a indenizar Portugal com dois milhões de libras, além de não se unir a qualquer outra colônia. Ainda no ano de 1825, México, França e Áustria reconheceram a independência do Brasil, seguidas por Suécia, Santa Sé, Suíça, Países Baixos, Prússia e Rússia ao longo de 1826 e 1827. Os autores ressaltam que os países europeus exigiram do Brasil o pagamento de imposto de importação no valor de 15% como condição para o reconhecimento da independência (Doratioto; Vidigal 2014).

A independência brasileira interessava ao Reino Unido, EUA e aos novos Estados independentes da América Hispânica. O rompimento com Portugal tratou-se de uma decisão política do Brasil implementada em nível nacional, não contando com o apoio externo ou sua oposição (Cervo; Bueno 2002, 26-27).

Após a apreciação do processo de independência do Brasil, destacaremos alguns fatos diplomáticos ocorridos envolvendo o Estado brasileiro. Garcia resalta que, em 1823, o presidente dos EUA James Monroe difundiu a Doutrina Monroe, através da qual a América Latina adquiria proteção dos EUA contra os Estados europeus. O Brasil foi o primeiro país sul-americano a reconhecer a Doutrina Monroe (Garcia 2005).

Na Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, o Reino Unido manteve-se neutro, apesar dos seus diplomatas no rio da Prata serem contrários a Solano López. A França também adotou uma postura de neutralidade, mas seu cônsul em Assunção, Cuverville, simpatizava com a causa paraguaia. Com a morte de Solano López, em 1870, a guerra terminou e iniciou-se uma nova fase na política externa brasileira: Retorno às relações com a Argentina, além da obtenção do respeito e cordialidade com as grandes potências (Doratioto; Vidigal 2014, 29).

Com a proclamação da República, o Brasil fortaleceu ainda mais sua aliança com os EUA, garantida pela assinatura do Tratado de Reciprocidade entre os dois Estados, em 1891. Este tratado havia sido recusado pelo governo imperial e previa a isenção de impostos de importação no Brasil para uma série de produtos norte-americanos. Em troca, o açúcar, o couro e o café brasileiros estavam isentos de impostos nos EUA (Garcia 2005, 56).

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, é o patrono da diplomacia brasileira. Nascido em 20 de abril de 1845, no Rio de Janeiro, permaneceu na capital federal até a conclusão da educação básica no Liceu Dom Pedro II. Deslocou-se para São Paulo, onde iniciou o curso de Direito. No último ano do curso de graduação, transferiu-se para a Faculdade de Recife. Em 1876, iniciou sua carreira diplomática ao ter sido nomeado Cônsul Geral do Brasil em Liverpool, na Inglaterra. Seu prestígio e destaque ocorreu durante a Primeira República, durante a presidência de Floriano Peixoto, devido as suas ações exercidas aos limites fronteiriços do Brasil, em especial, na defesa dos interesses brasileiros contra a Argentina pelo território de Palmas. Em 1902, José Paranhos foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, cargo que permaneceu até sua morte, em 10 de fevereiro de 1912. Uma outra atuação do Barão do Rio Branco louvável ocorreu durante as negociações que culminaram na anexação do Acre ao território brasileiro, através da assinatura, em 1903, do Tratado de Petrópolis pelos governos do Brasil e Bolívia (Pimentel 2013, 400-401).

No Brasil, a Revolução de 1930 colocou no poder Getúlio Vargas como presidente, designando Afrânio de Melo Franco como chanceler. O governo Vargas foi reconhecido por muitos países. Na sequência, nos primeiros dias do mês de novembro, reconheceram o novo governo: Peru, Chile, Bolívia, Itália, Portugal, Uruguai, Argentina, Áustria, Equador, EUA, Grã-Bretanha, Suécia, Tchecoslováquia, México, Bélgica, Cuba, Colômbia, Santa Sé, Alemanha, França, Japão e Paraguai, entre outros países (Garcia 2005, 76)

Em 1937, a implantação do regime do Estado Novo caracterizou-se pelo alinhamento tanto com os EUA, quanto com a Alemanha. Como forma de buscar o equilíbrio, Vargas nomeou como chanceler Oswaldo Aranha, político gaúcho e ex-embaixador em Washington (Garcia 2005, 80).

Cervo e Bueno (2002, 16) percebem uma semelhança da historiografia brasileira das relações internacionais em relação à dos outros países, apontando que até a década de 1950 reinava a história diplomática tradicional, com interpretações próprias de cada Estado. No caso brasileiro, a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, estimulou os estudos diplomáticos e rompeu com o gênero historiográfico até então predominante.



PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES NA DIPLOMACIA

Logo após a independência brasileira, a Guerra da Cisplatina durou de 1825 a 1828. Trata-se de um conflito bélico ocorrido entre o Império do Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata, atual Argentina, pela posse da Província Cisplatina, região do atual Uruguai. Em 1821, ocorreu a incorporação da Cisplatina por D. João. Em 1823, Pedro I recusou o pedido do governo de Buenos Aires para que as tropas brasileiras se retirassem da Banda Oriental, de modo esta fosse incorporada às Províncias Unidas do Rio da Prata. Diante da recusa, uma insurreição uruguaia declarou a união da Cisplatina com as Províncias Unidas do Rio da Prata. Após o Congresso de Buenos Aires reintegrar a Banda Oriental ao território argentino e as Províncias Unidas do Rio da Prata romperem relações com o Império Brasileiro, a resposta brasileira ocorreu através de declaração formal de guerra por D. Pedro I, em 10 de dezembro de 1825. Ao longo de três anos, os embates ocorreram com o emprego de forças terrestre e naval, havendo impasse no campo militar porque nem as forças do Rio da Prata conseguiam vencer o Exército Imperial em Montevideu e Sacramento, nem as tropas brasileiras conseguiam retomar a Cisplatina. Esta situação prejudicava o comércio na região, fator que estimulou a Inglaterra em buscar mediar o conflito, obtendo êxito por meio de um acordo de paz celebrado em 27 de agosto de 1828, em que ambos os países concordaram em desmilitarizar a área e reconhecer a independência uruguaia (Doratioto 2014, 19-21; Garcia 2005, 41-44).

Durante o Primeiro Reinado Brasileiro não percebemos a presença militar na diplomacia de Estado. Tal situação pode ser explicada pelo fato de, mesmo na condição de Estado independente, o Brasil encontrava-se em processo de reconhecimento de sua independência pelas principais potências da época. Diante desse panorama, as interferências diplomáticas estrangeiras ocorriam com maior facilidade e poder de barganha. Com isso, os militares atuavam exclusivamente no campo bélico e estavam focados nas conquistas e ocupações territoriais. No caso da campanha da Cisplatina, a iniciativa inglesa foi provocada pela defesa dos seus interesses na região do Prata. Cabe destacar que, assim como o Brasil, diversos países sul-americanos estavam em processo de independência ou no aguardo deste reconhecimento pelas potências da época.

Em 1851 e 1852, ocorreu a Guerra do Prata ou Guerra contra Oribe e Rosas, tratando-se de uma disputa entre Argentina, Uruguai e Brasil pela influência do

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

Paraguai. A guerra terminou com a vitória dos aliados (Brasil, Uruguai e províncias argentinas de Entre Rios e Corrientes) sobre a Confederação Argentina, garantindo ao Brasil hegemonia na região do Prata por conta da manutenção da independência do Paraguai e do Uruguai, além de ter evitado a invasão argentina no Rio Grande do Sul. O presidente uruguaio Venâncio Flores solicitou ao governo imperial empréstimo financeiro e o apoio de uma divisão do Exército Brasileiro para atuar no território uruguaio. O Tratado de Aliança, de 12 de outubro de 1851, garantiu o envio de uma Divisão de Observação para a Banda Oriental contando com cerca de 4 mil homens, sob o comando do Brigadeiro Francisco Félix da Fonseca Pereira Pinto. A tropa divisionária chegou em Montevidéu a 3 de junho de 1854. Diante do crescimento da oposição no Uruguai, Flores renunciou em 10 de setembro de 1855, sendo substituído por Manuel Bustamante, Presidente do Senado. Em 14 de novembro de 1855, a Divisão brasileira regressou ao Brasil (Brasil 2023).

O fim desta guerra não foi capaz de promover a paz à região e, nesse sentido, as disputas territoriais conduziram a outro conflito, a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. Entretanto, aqui percebemos uma novidade no campo militar: Após a realização dos tratados e acordos pelas partes beligerantes, o emprego de tropas passou a entrar em pauta nas cláusulas de arbitragem, representando a imposição da vontade do vencedor. Os militares passaram a ser empregados de forma persuasiva, como força armada lotada no estrangeiro, em condições de lutar pelos interesses do seu próprio Estado.

O período pós-guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai foi marcado por disputa entre o Brasil e a Argentina pela influência no Paraguai. As tropas brasileiras ocuparam o Paraguai no período de 1869 até 1876, quando foi assinado tratado entre o Paraguai e a Argentina, e as forças brasileiras retiraram-se do Paraguai. A ocupação das tropas do Império brasileiro foi acompanhada de tropas argentinas nos arredores. Assim como ocorreu após a Guerra contra Oribe e Rosas, quando o Brasil usou força militar para influenciar no quadro político interno do Uruguai, essa foi a primeira vez que o Brasil empregou suas forças armadas para influenciar na política do Paraguai. Entre 1869 e 1872, o General Auto Guimarães era o principal representante brasileiro no Paraguai, comandando uma divisão composta por duas Brigadas, somando ao todo 3.453 praças e 269 oficiais. Além da Força Terrestre, o Brasil manteve pelo menos seis navios de guerra no porto de Assunção, enquanto que as forças argentinas em Villa Occidental não ultrapassavam 300 homens, sem artilharia ou cavalaria. O Paraguai dispunha de 300 policiais, dotados em sua maioria com revólveres (Doratioto 2004, 209-213).



Diante do impasse entre o Império e a Argentina em relação a ocupação da região do Chaco Boreal, a questão foi submetida à arbitragem internacional pelo Presidente norte-americano Rutherford Hayes que, em 1878, declarou paraguai a região do Chaco que englobava Villa Ocidental (Doratioto 2014, 45-48).

Definida a fronteira brasileiro-argentina, impedindo-se sua expansão para a região oeste brasileira, o Laudo Hayes contribuiu significativamente para novas reivindicações da Bolívia perante os EUA. Diante da recusa norte-americana e da ocupação da região do Chaco Boreal por paraguaios e bolivianos, com o passar das décadas as hostilidades aumentaram de frequência até o momento que culminou na eclosão da guerra do Chaco.

Encerrando as discussões sobre a participação de militares brasileiros na diplomacia do Estado Imperial, ressaltamos, no período republicano, a questão do Amapá e do Acre como os primeiros desafios diplomáticos no advento da República no Brasil.

Em 1900, o litígio com a França sobre os limites da Guiana Francesa foi levado ao arbitramento em Berna, apresentando resultado favorável para o Brasil e seu diplomata, barão do Rio Branco, por parte do Conselho Federal Suíço, presidido por Walther Hauser, definindo a fronteira no Rio Oiapoque. Em 1903, o barão do Rio Branco descarta o arbitramento e busca uma solução política para o caso acreano. Com a tomada da cidade de Puerto Alonso e aclamação de Plácido de Castro como governador do Estado independente do Acre, tropas brasileiras são deslocadas para a região conflagrada em virtude do envio de forças militares pelo presidente boliviano José Manuel Prando. É então assinado com a Bolívia um acordo para cessar as hostilidades e iniciar o trato diplomático. O resultado dessas negociações foi a assinatura do Tratado de Petrópolis, em que o Brasil fez permuta territorial e outras compensações, em troca da incorporação do Acre, pagamento de uma indenização de 2 milhões de libras à Bolívia e construção da Ferrovia Madeira-Mamoré, com a finalidade de facilitar o comércio boliviano pelo rio Amazonas (Garcia 2005, 85-87).

Em relação aos vizinhos sul-americanos, o Brasil não hesitou em empregar suas forças armadas como demonstração de força para favorecer o trato diplomático. Em especial, no caso do litígio com a Guiana Francesa, território ultramarino francês, o Brasil adotou a postura de buscar o arbitramento internacional, sem levar em consideração o emprego de tropa, ciente da sua inferioridade no campo militar.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

O término da Primeira Guerra Mundial e o conseqüente surgimento da Liga das Nações marca uma nova fase diplomática mundial. Em virtude do número elevado de baixas e diversos efeitos colaterais provocados por esta grande guerra, a intenção lançada nesta Organização seria a de evitar os conflitos entre os Estados. Esta organização internacional tinha por objetivos também promover o desarmamento, intensificar as ações diplomáticas, buscar a cooperação internacional e restringir o direito de fazer a guerra (Garcia 2005, 98-105).

Na década de 1930, paralelo ao problema do litígio do Chaco Boreal, a Colômbia e o Peru encontravam-se também em estado de guerra. Nesta questão Colombo-Peruana, a arbitragem foi efetuada por intermédio de uma Comissão Mista criada pelo Protocolo assinado em 24 de maio de 1934 pelas Delegações dos respectivos governos. Para a solução da questão de Letícia, o general de divisão Cândido Mariano da Silva Rondon, foi posto à disposição do Ministério das Relações Exteriores para presidir a referida Comissão (Brasil 1934).

O general Rondon, juntamente com a Comissão composta por integrantes da Colômbia e do Peru, permaneceu de 1934 a 1938 como mediador, restabelecendo a paz na tríplice fronteira através de um acordo definitivo (Rodrigues; Zampa 2020, 290; Wanderley Junior 2020).

O processo de arbitragem na Questão Letícia foi solucionado com a participação de três Estados envolvidos diretamente no caso: Brasil, Colômbia e Peru. Na questão do Chaco, veremos que o processo de arbitragem deu-se de modo inovador na América, uma vez que não dependera de arbitragem unilateral dos Estados Unidos da América, principal potência continental, e nem de Estados envolvidos diretamente na questão, mas sim pela participação de seis Estados Mediadores, além dos dois beligerantes, todos do continente americano.

Sobre a atuação militar na diplomacia brasileira, no período da Conferência de Paz do Chaco, os relatórios do Ministro da Guerra, os Boletins do Exército, os Boletins Reservados do Exército e o acervo pessoal do então coronel Estevão Leitão de Carvalho, representam um conjunto de fontes indispensáveis do acervo do Arquivo Histórico do Exército. Após análise destes documentos, pôde ser percebida como corriqueira a prática de passagem de militares, sobretudo oficiais, à disposição do Ministério das Relações Exteriores, para fins diplomáticos.

De modo distinto ao que ocorreu no período imperial e na Primeira República do Brasil, a atuação dos militares deixou de ser marcada pelo emprego de tropa em área de litígio. A partir da Guerra do Chaco, um novo formato se instalou: Atuação de militares como soldado-diplomatas, ou seja, os delegados militares participaram do processo de negociação da paz, intermediando os interesses entre os



beligerantes. Para isso, mantiveram-se em contato constante com os comandantes-em-chefe dos exércitos envolvidos no campo de batalha, executaram as cláusulas protocolares que amparavam seu emprego e reportavam as ações aos delegados (embaixadores) da Conferência de Paz.

Em suma, o Brasil na década de 1930 contou com atuação dos militares de forma diplomática na política externa. Os militares passaram a atuar isoladamente, do mesmo modo como os representantes diplomáticos (embaixadores, ministros plenipotenciários ou encarregados de negócios), participando do processo de paz nos conflitos da América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diplomacia brasileira, assim como a diplomacia em escala global, passou por um processo de evolução quanto ao emprego de militares. Ao invés de intervenções unilaterais por parte de potências na solução de litígios, o formato final observado até o período anterior à Segunda Guerra Mundial concentrava diversos Estados mediadores com poder de voto nas decisões efetuadas.

Apesar do fracasso da Liga ou Sociedade das Nações em arbitrar conflitos, o continente americano encontrou uma solução própria de sucesso: Estados do próprio continente arbitrando as questões regionais, como no caso da Guerra Colombo-Peruana ou Guerra Paraguaio-Boliviana.

Mais tarde, após o término da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas, o emprego de militares em soluções de litígios começou a se elevar gradativamente, adquirindo o formato conhecido no século XXI.

Por fim, o estudo sobre a atuação de militares em prol da diplomacia de um dado Estado permite assinalar o marco histórico para o embasamento de discussões teóricas sobre diplomacia militar.

REFERÊNCIAS

Fontes

BRASIL. Arquivo Histórico do Exército. *Boletim do Exército*. N. 33. 15 Jun. 1934.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Ofícios, Telegramas e Despachos da Embaixada do Brasil em Buenos Aires*. 1932 a 1938.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Ofícios, Telegramas e Despachos da Legação do Brasil em Assunção*. 1932 a 1938.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Ofícios, Telegramas e Despachos da Legação do Brasil em La Paz*. 1932 a 1938.

BRASIL. Arquivo Nacional. *Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra*. 10 nov. 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/233-secretaria-de-estado-dos-negocios-estrangeiros-e-da-guerra>. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Campanha de 1851-52 contra Oribe e Rosas*. Disponível em: https://www.eb.mil.br/exercito-brasileiro?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=1549349&_101_type=content&_101_urlTitle=campanha-de-1851-52-contra-oribe-e-rosas&inheritRedirect=true. Acesso em: 18 Ago. 2023.

Bibliografia

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

DIPLOMACIA. In: MICHAELIS, *Dicionário Online de Língua Portuguesa*. 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/diplomacia>. Acesso em: 12 dez. 2022.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva; VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Historia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-1876). In: CASTRO, Celso; IZECKSON, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. *O Brasil no rio da Prata (1822-1994)*. Brasília: Funag, 2014.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (org). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. v. 2. Brasília: Funag, 2013.

RICUPERO, Rubens. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, Lilia. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

RODRIGUES, Fernando da Silva; ZAMPA, Vivian. A Guerra Colombo-Peruana e o Exército Brasileiro (1932-1934): perspectivas e possibilidades de estudo para a nova história militar. *Antíteses*, Londrina, v. 13, n. 26, p. 276-302, jul-dez. 2020.

SILVA, Vinícius Lemos da. *A diplomacia militar e sua contribuição para a política externa brasileira*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WANDERLEY JUNIOR, Helio Irary. *Questão Letícia: Análise da atuação militar brasileira no conflito colombo-peruano (1932-1934)*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Salgado de Oliveira, Niterói, 2020.



CULTURA ESTRATÉGICA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE PARA OS ESTUDOS DE DEFESA: O CASO BRASILEIRO

Elis de Araújo Bittencourt (GRI/INEST/UFF)

Resumo: O trabalho defende o uso do conceito de cultura estratégica para analisar o comportamento e possibilidades de atuação dos Estados nos estudos de defesa e segurança. Será feita uma análise acerca da identidade estratégica brasileira e sua articulação cultural. Define-se “cultura estratégica” como o conjunto de valores e padrões culturais que guiam a postura dos Estados, especialmente de suas elites, quanto a questões de defesa e segurança nacional. O uso do conceito implicará na análise de elementos histórico-culturais e geopolíticos integrados ao quadro mais vasto dos estudos da Estratégia. Busca-se entender os impactos destes padrões na estratégia de um Estado e na eficiente execução de políticas públicas para este fim, pensando especialmente no caso do Brasil. Argumenta-se que a adoção desses conceitos pode auxiliar na concepção e execução de uma Estratégia alinhada aos reais interesses e capacidades do Estado, afastando um modelo de “estratégia universal” anglo-saxã.

Palavras-chave: Cultura Estratégica, Estudos de Defesa, Brasil.

INTRODUÇÃO

Percebe-se no Brasil um baixo alcance dos debates sobre a defesa nacional, principalmente se mostrando um desafio a integração de diferentes atores sociais do Estado nessas discussões. A importância, e o escopo de atuação do setor de defesa, não seria claramente compreendido pela maior parte da sociedade e mesmo do setor político, prevalecendo um estado de coisas onde se acredita ser restrita a discussão ao meio militar, ou a parcelas restritas do poder político e econômico.

Entretanto, sabe-se que a defesa enquanto teoria e prática transcende a atuação das Forças Armadas, compreendendo uma vasta gama de valores e conflitos de interesses que se articulam às relações sociais, políticas e institucionais, tanto no campo interno como no externo (DE AMORIM, 2007, p. 104). A participação civil compõe um dos pilares da defesa nacional, enquanto a proteção e fortalecimento dos interesses vitais do Estado perpassam os interesses e as ações da sociedade civil.

Se mostra possível ainda discutir novos sentidos para a defesa em suas extensões civis e militares ao perceber suas articulações a questões de fragilidade institucional e vulnerabilidade social. Tem-se que problemáticas de ordem social, enquanto possam parecer externas ao nível mais alto das políticas de defesa nacional, ainda compõem

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais

EBERI X – 2023

uma vulnerabilidade ao Estado, comprometendo sua capacidade de atuação e projeção de poder ao reduzir a estabilidade e integridade nacional.

Pensando na relação entre fraturas sociais e a efetividade da política de defesa nacional, se argumenta como é questão crucial a ser pensada pelo setor também a busca de garantias de condições equitativas mínimas a todos os extratos sociais, como é constitucionalmente estabelecido, estabelecendo pontes entre a defesa nacional, a opinião pública e a agenda política. Com isso, se justifica a necessidade de estender o tema da defesa nacional a novos debates que ampliem seu escopo para além somente dos aspectos bélicos e militares, promovendo a interação ativa da sociedade civil.

Dentro da área de estudo das Relações Internacionais, a incorporação de novas abordagens e conceitos é justificada pela crescente fluidez e interação nas dinâmicas globais contemporâneas, impulsionadas por fenômenos como a globalização e novas tecnologias de informação e comunicação. A inclusão de novos elementos que considerem, entre outras temáticas, as relações socioculturais e problemáticas internas à unidade estatal, contribui para o aprofundamento de análises e da tomada de decisões no campo da política internacional e da política externa dos Estados.

Já quanto aos Estudos Estratégicos, justifica-se a relevância de pensar a defesa nacional em termos interdisciplinares, trazendo conceitos como a cultura estratégica para ampliação do debate e expansão das possibilidades para a área. Essas novas perspectivas poderiam apresentar novas possibilidades para ampliar o apresentado alcance deficitário da temática dentro do Brasil, pensando a articulação da defesa nos três pilares das Forças Armadas, da sociedade civil e do governo estatal.

Com base nessas justificativas, este estudo traz o conceito de cultura estratégica como um instrumento analítico fundamental para os Estudos Estratégicos na compreensão do comportamento e possibilidades de ação dos Estados. Especificamente, se buscará examinar as implicações da cultura estratégica nacional na elaboração e execução de políticas de defesa e segurança nacional, percebendo o impacto que a identidade nacional e suas consideradas ou não alteridades inferem nas formulações para o setor e a efetividade de sua implementação.

O enfoque será dado para uma análise da cultura estratégica brasileira, buscando apresentar com base em fatores geopolíticos e histórico-culturais uma percebida identidade estratégica particular ao Brasil. Também serão tratados os reflexos desta identidade nas orientações formais estabelecidas para a defesa do país, firmadas em documentos como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).



O CONCEITO DE CULTURA ESTRATÉGICA

Cabe inicialmente trazer rápida revisão teórica do conceito sociológico de cultura, trazendo sua articulação para as Relações Internacionais e os Estudos Estratégicos através do conceito da cultura estratégica, pensando suas aplicações para o debate da defesa e segurança nacional.

Toma-se a cultura, na perspectiva sociológica, como um conceito que se conecta à identidade de um grupo social, compondo o conjunto de significados que os atores atribuem a si próprios em relação aos outros (DA CUNHA et al., 2019, p. 17). A identidade cultural de uma nação permeia diferentes sentidos materiais e imateriais da sociedade, desempenhando também papel crucial para a forma com que se constroem as relações a âmbito do Estado. Toma-se então que a cultura é uma variável essencial para as Relações Internacionais na compreensão da dinâmica de interações entre atores estatais e não-estatais.

Já para os Estudos Estratégicos, é apontado que a análise cultural compõe dimensão fundamental na formulação de políticas de defesa e estratégias de segurança nacional, já que a cultura impacta diretamente na forma com que os atores estatais interpretam o cenário global. Além da perspectiva sistêmica, pode-se apontar que os fatores culturais também refletem internamente aos Estados na definição de objetivos e construção da capacidade de defesa nacional, representando os interesses, valores e prioridades daquele Estado a serem preservados pelo Poder Nacional.

Assim, em detrimento da compreensão da postura estratégica dos Estados e de suas doutrinas de defesa como estáticas, adotadas mecanicamente em resposta a conjunções sistêmicas, há de se lembrar da influência dos agentes humanos e, conseqüentemente, dos elementos culturais. Reginaldo Nasser (2012, p. 187) ressalta como “a cultura estabelece a atmosfera na qual os atores desenvolvem suas percepções sobre experiências históricas, em particular sobre as experiências formativas, no que diz respeito tanto às preferências estratégico-militares quanto aos objetivos de defesa e segurança”. Nesse sentido, a cultura estratégica surge como uma alternativa interpretativa para pensar a formulação e condução de políticas de defesa, em seus níveis civis e militares, a luz desta percebida relevância dos fatores culturais.

Inicialmente, o conceito surge na década de 1970 com estudo do autor estadunidense Jack L. Snyder (1977) sobre a doutrina nuclear soviética, onde buscava entender as particularidades do pensamento estratégico da URSS no contexto da Guerra Fria para aperfeiçoamento do planejamento de defesa norte-americano. Snyder define cultura estratégica como “o somatório total de ideais, respostas emocionalmente

condicionadas, e padrões habituais de comportamento que membros de uma comunidade estratégica nacional adquirem” (SNYDER, 1977, p. 8, tradução nossa).

Com a extensão posterior dessa definição de uma cultura estratégica a outros autores e interpretações, o conceito enquadra-se dentro das Relações Internacionais no contexto do chamado Terceiro Debate, com a abertura a novas temáticas contemporâneas dentro das discussões de defesa e segurança. Particularmente, se destaca o uso do conceito para a teoria construtivista, enquanto ferramenta epistemológica para decodificar a maneira pela qual se comporta uma unidade política e seus agentes (DA CUNHA et al., 2019). Tem-se ainda que a averiguação de diferenças na forma com que se interpretam e implementam questões da estratégia de acordo com diferentes experiências nacionais pode auxiliar a pensar o comportamento dos Estados fora da visão anglo-saxã dos temas sobre segurança e defesa, sendo então o conceito de cultura estratégica caro aos estudos pós-coloniais.

Tomando essa revisão teórica, para esse estudo se adotará o conceito de cultura estratégica como o conjunto de valores e padrões culturais que guiam a postura dos Estados, especialmente de suas elites políticas e decisórias, quanto a questões de defesa e segurança nacional. Entende-se que esses elementos de um padrão sociocultural para a estratégia dentro de uma unidade nacional “guiam e circunscrevem o pensamento sobre questões estratégicas nacionais, influenciam a maneira como essas questões são formuladas e articulam o vocabulário e os parâmetros perceptuais do debate estratégico” (DA SILVA, 2017, p. 31).

Com isso, tomamos que a cultura estratégica tem influência, além da adoção de diferentes doutrinas militares, dentro do processo político articulado à defesa, impactando na formulação de políticas públicas, na tomada de decisões políticas e na construção de consensos. O conceito tem seu valor com isso ao considerar elementos identitários dentro das burocracias estatais e das políticas públicas desenvolvidas para além da rigidez jurídico-institucional, abrindo espaço à consideração de todos os setores do Estado associados à estratégia.

UMA CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA

Frente a essa definição apresentada para o conceito, para sua aplicação ao delineamento de uma cultura estratégica brasileira se faz necessária a retomada de elementos histórico-culturais e geopolíticos e sua interação na construção de uma identidade nacional do Brasil, pensando como essas conjunturas incorrem em uma linha de interpretação particular para as questões de estratégia e defesa nacional.

Algumas influências decorrentes da posição geográfica do Brasil podem ser apontadas no pensamento dos brasileiros sobre seu país e seu lugar no mundo, incluso



percepções de ameaças e aberturas de interesses. Enquanto um país com significativa extensão territorial e marítima e marcado por elementos de biodiversidade com relevância global, como a floresta amazônica, o Brasil possui autopercebida grande profundidade geoestratégica no cenário internacional.

Para a geopolítica, se destaca a tradicional orientação Atlântica e voltada para o Leste do país, com maior distanciamento da extensão de fronteiras ao Oeste. Essa orientação impacta no pensamento estratégico brasileiro em baixa identificação e conseqüente menor aproximação com o restante dos países latino-americanos (DA SILVA, 2017). Ainda, se destaca quanto à posição relativa do país ao restante do globo a influência histórica dos EUA no continente americano, o que “influencia diretamente a cultura estratégica dos demais países ocidentais” (DA SILVA, 2017, p. 34).

Em relação à conjuntura histórico-cultural, tem-se que fatos históricos de relevância à formação da nação e da identidade nacional decorrem em profundas rupturas na cultura e na sociedade, sendo então relevantes na construção das perspectivas do país para, entre outros aspectos, sua posição estratégica.

No processo de formação do Estado e construção da identidade nacional, um dos fatores centrais na história brasileira consiste na majoritária ausência de conflitos armados de grande escala entre os países no continente sul-americano nos processos de independência e posteriormente nas experiências nacionais. Dessa forma, a guerra interestatal não figurou elemento central na formação do imaginário político e identitário das nações sul-americanas (DA CUNHA et al., 2019, p. 22). Essa característica proporcionou a contenção do crescimento do Poder do Estado e sua projeção através do vetor da guerra, assim como da construção de rivalidades regionais pautadas em fatores culturais e/ou étnicos (DA CUNHA et al., 2019).

Essa particularidade da América do Sul contribuiu para a percepção estratégica da posição regional e internacional do Brasil pautada nessa ausência de ameaças interestatais, fazendo surgir uma política de inserção internacional pautada na articulação entre a diplomacia e a defesa, valorizando o diálogo e a pacificidade. Esse perfil brasileiro de vocação para a convivência harmônica com outros países é caracterizado na Estratégia Nacional de Defesa como “parte da identidade nacional e constitui valor a ser conservado pelo povo brasileiro” (BRASIL, 2005, p. 31).

É importante ressaltar ainda a relevância de aspectos relacionados à história militar, considerando a influência do pensamento da força na evolução do setor estratégico nacional. É aferida ao longo da história do Brasil a participação das Forças Armadas, particularmente do Exército Brasileiro, em eventos cruciais na formação política do país, dessa forma “ressaltando a atuação militar como contribuinte para a construção e consolidação do Estado e da nação” (CARVALHO, 2022, n.p).

Apesar disto, há uma oscilação histórica na priorização das Forças Armadas por parte do governo brasileiro, o que incorre em uma maior politização dos setores militares. Decorre ainda no desenvolvimento de uma percepção para além de sua função institucional de defesa da integridade nacional, sendo autoatribuída uma missão moderadora ao segmento militar para com a nação, a sociedade e as instituições nacionais em percebidos momentos de crise (CARVALHO, 2022), principalmente em relação a ameaças endógenas. Assim, tem-se dentro do poder político brasileiro ao longo de sua história a instrumentalização política das Forças Armadas, o que influenciou na conformação do pensamento militar brasileiro e, conseqüentemente, da perspectiva e ideais nacionais para a defesa e estratégia.

Enquanto ainda se considera primordial o aspecto militar para a defesa e a construção de uma cultura estratégica nacional, se defende como “não compreender o tecido social e, por conseguinte, não implementar as devidas políticas públicas sociais, implica enfraquecer o país, cujos efeitos são inexoravelmente sentidos na defesa da nação” (DE AMORIM, 2007, p. 107). Ressaltam-se então como outros elementos cruciais para a cultura estratégica brasileira a consideração da ampla diversidade sociocultural do país, coexistente a um quadro de profundas desigualdades sociais.

Como exposto pelos autores Da Cunha, Appel e De Queiroz (2019), enquanto esse percebido perfil da sociedade brasileira de grande diversidade e convivência de diferentes grupos raciais, culturais e socioeconômicos possivelmente conferiria ao Brasil potencial estratégico e civilizatório único, “seu elevado grau de fraturas sociais o impede de construir uma identidade nacional mais clara, necessária para o planejamento estratégico e a concomitante articulação internacional necessária para a consecução de seus objetos” (DA CUNHA et al., 2019, p. 16).

Argumenta-se que, como previsto no artigo 3º da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), é crucial para o desenvolvimento do país e para a preservação da integridade nacional, temas portanto de vital relevância estratégica, lidar com as mazelas sociais de forma a promover o bem de todos os cidadãos dentro de suas alteridades. Com a promoção de maior estabilidade e cooperação no âmbito interno através de políticas voltadas a esse fim, seria possível promover mais efetivamente os objetivos firmados para a política externa e de defesa, com menor vulnerabilidade interna e externa para o Estado brasileiro.

Ainda, retomando o conceito de cultura estratégica e sua relevância para os estudiosos e formuladores dentro dos Estudos Estratégicos, entende-se que a ampla compreensão dos elementos identitários de um Estado, incluso suas fraturas sociais, é determinante para o bom delineamento de seus objetivos e políticas, de forma condizente às reais capacidades e dificuldades, trazendo maior efetividade.



Uma dificuldade que pode ser averiguada para a efetiva transposição dos objetivos nacionais para a defesa e segurança em políticas públicas cabe às fragilidades do sistema político brasileiro (DE AMORIM, 2007). Este processo, principalmente pensando no aspecto representativo, pode ser descrito como guiado por espasmos descontínuos pautados no ciclo eleitoral, sem a contínua elaboração e implementação a longo prazo de medidas suprapartidárias. Isso restringiria as possibilidades de transformação e desenvolvimento da sociedade e do Estado, pensando-se menos em um projeto de construção nacional e ampliação de poder, mas sim em termos do poder político individual dentro da democracia representativa.

No âmbito da defesa nacional, isso se explicita pela sujeição do setor a instabilidades decorrentes de mudanças governamentais, assim como contingenciamentos orçamentários e financeiros, refletindo a baixa relevância atribuída à defesa dentro do setor político. Isso é particularmente crítico posto o caráter de longo prazo da política de defesa, sendo seu planejamento e execução contínuos (DE AMORIM, 2007, p. 111), transpondo mandatos políticos e vontades de grupos.

Nesse mesmo sentido, aponta-se também como o quadro de fragilidades sociais representa obstáculos para o setor de defesa nacional, podendo “inibir o interesse nacional, constringendo o planejamento estatal e corrompendo os interesses coletivos” (DA CUNHA et al., 2019, p. 17). Se percebe que, com a priorização de questões conjunturais internas advindas de vulnerabilidades socioculturais historicamente perpetuadas, o Brasil alocaria menor importância dentro do processo político às questões tradicionais da defesa e segurança, especialmente junto à baixa percepção de ameaça e conseqüente menor percepção de prioridade de sua mobilização.

Identificam-se dessa forma como dois aspectos presentes na realidade sociocultural brasileira e que influenciam profundamente em sua cultura estratégica a fragilidade institucional do cenário político nacional e o quadro profundo de vulnerabilidades sociais. Argumenta-se, no entanto, que esses impasses e vulnerabilidades conjunturais não precisam necessariamente estancar avanços em relação à política de defesa nacional, mas sim serem integrados ao debate da área de modo a “buscar um ponto de equilíbrio que abarque os diversos interesses e condições sócio-culturais que identificam o país” (DE AMORIM, 2007, p. 106)

Esses apontados condicionantes geográficos, históricos e sociais que marcam o processo de construção da identidade nacional são portanto impactantes para a construção de uma cultura estratégica brasileira. Tomando isto em consideração, trataremos de como se percebem presentes alguns desses elementos nas formulações oficiais do governo brasileiro para a defesa nacional, em seus marcos documentais estabelecidos na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa.

O PERFIL BRASILEIRO PARA A DEFESA E ESTRATÉGIA DENTRO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (PND)

A Política Nacional de Defesa (PND), em articulação à sua parte estratégica estabelecida na Estratégia Nacional de Defesa (END), configuram os documentos basilares para a conceituação, planejamento e atuação na área da defesa para o Brasil. Nestes, se fundamentam todas as diretrizes do governo federal firmadas para a área de defesa e segurança nacionais (BRASIL, 2005).

Retomando o construído perfil da cultura estratégica brasileira em seus condicionantes geopolíticos, históricos e socioculturais, entendendo a definição como o conjunto de valores e padrões que moldam a interpretação acerca das questões de defesa e segurança, seria possível identificar nesses dois documentos “a formulação de conceitos e afirmações articuladas à mencionada cultura, fomentando, mesmo que com limitações, o debate estratégico no mais alto nível” (CARVALHO, 2022, n.p)

Como explicitado na PND, “após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros” (BRASIL, 2005). É destacado, apesar disso, como a ausência de conflitos não invalida a relevância do fortalecimento da defesa nacional, já que as intenções do país de projeção de poder e defesa de seus interesses no sistema internacional, mesmo que pautadas na convivência pacífica, demandam uma firme presença e valorização do setor.

No texto da Política Nacional de Defesa, se ressalta como para a articulação de suas diretrizes se faz imprescindível o “envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” (BRASIL, 2005). De fato, tem-se que a articulação dos setores civil e militar, identificada como frágil no caso brasileiro, é crucial para a promoção dos objetivos de defesa em consonância aos interesses nacionais.

Ainda, o documento apresenta entre seus objetivos nacionais para a defesa a contribuição para a preservação da coesão e da unidade nacionais, conceitos de amplo espectro que ressaltam a importância da integração do setor com o tecido social interno e os interesses nacionais como um todo, incluindo a consideração de mazelas sociais que prejudique essa integridade.

Se traz ainda como “o desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira é fundamental para sensibilizá-la acerca da importância das questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País” (BRASIL, 2005). Novamente, isso coopta com a argumentação de que se faz crucial para a defesa e seus estudiosos e formuladores pensarem seus objetos de investigação de forma articulada à sociedade civil.



É importante ressaltar, contudo, que não há de se estabelecer uma separação entre sociedade civil e instituições militares, enquanto ambos compõem elementos que conjuntamente formam a estrutura da defesa nacional. O que deve ser buscado é o equilíbrio e convergência dos mecanismos de proteção e atuação militar e social, dentro de seus particulares escopos, em direção a um objetivo nacional integrado. Com isso, se reforça como um dos propósitos da PND “conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros” (BRASIL, 2005).

Já nas diretrizes estratégicas dispostas na END para ditar a contribuição dos diferentes setores do Estado brasileiro para os objetivos da defesa nacional, se diz da promoção de interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional, de forma a garantir a priorização e a eficácia a longo prazo das propostas para o setor. Também se ressalta como estratégico ao país o incentivo à conscientização da sociedade para os assuntos de defesa nacional e a promoção de maior intercâmbio entre as Forças Armadas e diferentes setores nacionais com relevância estratégica, como indústrias, universidades e centros de pesquisa, inovação e tecnologia (BRASIL, 2005).

Há a atribuição ao Ministério da Defesa, no decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005, que promulga a PND, da coordenação das ações necessárias para a consecução da política de defesa nacional. No entanto, destaca-se como outros órgãos e instituições públicas também afetam direta ou indiretamente em questões de impacto para a segurança nacional e devem ser envolvidos no debate público do setor. Para citar alguns, setores como indústria e comércio exterior, segurança pública, energia, ciência e tecnologia, meio ambiente, entre muitos outros, compõem a estrutura vital do Estado a que se almeja preservar por meio da defesa nacional, e também devem dialogar com o Ministério da Defesa dentro de suas atribuições.

No entanto, devido às circunstâncias políticas do Brasil, onde se averigua uma dificuldade de articulação desses diferentes setores do Estado e dos representantes políticos para um objetivo comum, principalmente a respeito da defesa nacional, o que se ocasiona é uma dificuldade à plena consecução dos objetivos estabelecidos para a política de defesa em políticas públicas efetivas e duradouras.

Se destaca então como, enquanto os fundamentos da política de defesa e sua efetiva implementação se estendem a toda a federação brasileira e seus cidadãos enquanto um bem público perfeito, o seu estudo e planejamento também requer uma articulação entre todos os setores das Forças Armadas, da sociedade e do Estado, embasando-se em fundamentos multidisciplinares e que representem integralmente os interesses nacionais. Nesse sentido, o conceito de cultura estratégica figura contribuição positiva ao auxiliar no trato das questões da defesa nacional articulando os três pilares

da sociedade, do setor político e das Forças Armadas, reconhecendo a realidade nacional em suas particularidades socioculturais e suas potencialidades e desafios a serem enfrentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, é possível perceber revisando o conceito de cultura estratégica dentro das relações internacionais como a cultura permeia diversos aspectos da estratégia de um Estado, desde o molde da identidade nacional e valores intrínsecos a esta, até o desenvolvimento de sua política externa, dentro da condução diplomática e da organização de suas políticas para a defesa nacional.

Especificamente pensando na área da defesa, é possível averiguar como consta na documentação basilar para o setor de defesa no Brasil formados pela PND e pela END a consideração de elementos chave da cultura estratégica brasileira. Sendo esta identidade nacional construída com influência do pensamento militar nacional e sua conjuntura histórica, geopolítica e social, é apontado que a cultura estratégica brasileira, em suas articulações com sociedade, Estado e Forças Armadas, se faz presente nos marcos normativos firmados para o setor da defesa e os objetivos nacionais estabelecidos neste.

Assim, pontos como a perpetuação de uma política de defesa reativa, com foco na projeção internacional do país junto à preservação de uma convivência harmônica com outros Estados, configuram traços de uma cultura estratégica brasileira. Dentro desses marcos documentais, também se considera a importância da extensão do debate da defesa e estratégia nacionais a maiores parcelas da sociedade e do setor político, que aponta como uma das maiores fragilidades para o setor no Brasil.

A análise das escolhas estratégico-militares dos Estados com base no contexto cultural requer uma abordagem interdisciplinar, considerando como a cultura molda valores, identidades, percepções de ameaça e tomada de decisões. A utilização do conceito da cultura estratégica permitiria uma compreensão mais completa das motivações presentes por trás das ações de um Estado, assim como auxiliaria a pensar maneiras mais efetivas de expandir o debate a um escopo verdadeiramente nacional.

O reconhecimento e compreensão dessas particularidades culturais são então cruciais para ambos estudiosos quanto formuladores de políticas, possibilitando que se discutam e desenvolvam efetivas estratégias que sejam sensíveis aos fatores socioculturais que permeiam as realidades nacionais dos Estados. Particularmente, a atenção a esse tema se mostra ainda mais relevante na medida que pensamos novos desafios à política externa em um mundo cada vez mais diverso e interconectado.



Ainda, o reconhecimento do perfil sociocultural do país e suas alteridades dentro da política de defesa nacional, integrando o setor no desenvolvimento de um projeto nacional que vise lidar com suas vulnerabilidades institucionais e sociais, seria benéfico na medida em que com maior integridade e estabilidade em relação à sociedade e ao processo político se viabiliza pensar políticas de defesa nacional e inserção internacional com maior autonomia, previsibilidade e efetividade, apontando o país na direção da construção de uma mais profunda Grande Estratégia Nacional.

Conclui-se portanto como a defesa nacional, enquanto deve ir além das tradicionais perspectivas bélicas no sentido de prevenir o confronto e estender-se até a ampliação da capacidade de defesa antecipando possíveis ameaças, também deve preocupar-se com as questões que digam respeito à diminuição das vulnerabilidades sociais internas do país, enquanto estas também compõem obstáculos ao seu desenvolvimento e a promoção de seus interesses.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf>.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CARVALHO, Guilherme Otavio Godinho de. Cultura Estratégica Brasileira: “As cabeças pensam onde os pés pisam”. *In*: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 12., 2022, Niterói, RJ. **Anais Eletrônicos do XII ENABED [livro eletrônico]: os estudos de defesa e o bicentenário da Independência do Brasil**. Niterói, RJ, 2022.

DA CUNHA, Guilherme Lopes; APPEL, Tiago Nasser; DE QUEIROZ, Fábio Albergaria. Identidade e Cultura Estratégica no Brasil contemporâneo. **Revista Intellector**. Ano XV, v. 16, n. 32, 2019.

DA SILVA, Paulo Vladimir Sousa. A cultura estratégica brasileira na atualidade. **A Defesa Nacional**, v. 104, n. 832, p. 31-41, 2017.

DE AMORIM, Adriano Portella. Como pensar a defesa nacional?: uma alternativa para a construção de princípios consensualizados de justiça. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 9, n. 84, p. 104-116, 2007.

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

NASSER, Reginaldo M. Considerações sobre o conceito de cultura estratégica. In: SILVA FILHO, Edson Benedito da, et al. **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

ROMANA, Heitor Barras. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. **Revista da EGN**, v. 22, n. 1, p. 13-32, 2016.

SNYDER, Jack L. **The soviet strategic culture: implications for nuclear options**. Santa Monica: Rand Corporation, 1977.

VICENTE, João. A (R) Evolução do Pensamento Estratégico. **Air and Space Power: Journal em Português**, p. 63-71, 2006.



A POLÍCIA MILITAR NA RUA, NOSSO MEDO DE VIVER: A MILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA E A GUERRA ÀS DROGAS.

Marcos André de Lima Pacheco (GRI/INEST/UFF)

Resumo: A criação do inimigo interno ao longo do tempo no Brasil esteve ligada ao controle de certos estratos da população notados como ameaçadores. Durante a Ditadura Civil-Militar, através do argumento da segurança nacional, o governo militar autorizou seus aparelhos de repressão a utilizarem medidas violentas e repressivas no intuito de identificar e eliminar o possível inimigo da nação. Com o fim da ditadura e da Guerra Fria, surgiu aquilo que se convencionou denominar “novas ameaças”, assim, o inimigo interno no Brasil passou a ser o narcotráfico. Sendo os meios utilizados para neutralização deste novo inimigo a forma repressiva e autoritária da ditadura. A guerra às drogas maximizou o medo e legitimou ações do Estado em tais territórios. O propósito deste artigo foi entender em que medida a militarização da polícia, acarreta o controle das ditas “classes perigosas”, alvo da repressão seletiva e do uso desnecessário e desproporcional da força.

Introdução

A militarização da polícia não é um fenômeno novo, ainda mais no contexto da América do Sul onde desempenhou um papel importante na sustentação de regimes autoritários. No caso do Brasil, a militarização da questão urbana está diretamente ligada ao controle socioambiental dos moradores dos aglomerados subnormais e da periferia, o *locus* da pobreza, a quem é atribuído o aumento da violência e da criminalidade e, portanto, “necessariamente” controlados, vigiados e docilizados¹. O controle das “classes perigosas” no Estado do Rio de Janeiro demonstra de forma marcante como o urbanismo militar (GRAHAM, 2016) está presente na sociedade brasileira.

Após estas considerações, ressalta-se que a principal questão a ser abordada neste artigo é entender em que medida a militarização da polícia, principalmente no combate ao narcotráfico – *guerra às drogas* – acarreta o controle das ditas “classes perigosas”, alvo da repressão seletiva e do uso desnecessário e desproporcional da força. Para tal analisaremos a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

O presente artigo, de cunho exploratório, será delineado por pesquisa de fontes secundárias, sendo os dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros,

¹ Corpo dócil é um termo apresentado por Michel Foucault. É dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado.

revistas especializadas, jornais, boletins, artigos científicos, monografias, teses e dissertações, com o objetivo de familiarização com todo material já escrito sobre o tema, para melhor entendimento será analisada a atuação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Além disso será feita análise através de pesquisa documental, no intuito de buscar Decretos, discursos e Leis que tratem do tema, a fim de relacionar as variáveis.

Para atingir o objetivo proposto, o presente artigo está dividido em três seções. Na primeira seção, será apresentado um breve relato histórico da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; posteriormente, segunda seção discute-se a criação do inimigo, a partir do debate de necropolítica (MBEMBE, 2018) e do conceito de urbanismo militar (GRAHAM, 2016); na terceira seção, serão apresentados e discutidos a atuação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro de acordo com sua missão constitucional e os resultados da militarização no combate ao narcotráfico e por fim serão traçadas as considerações finais.

Pra sua proteção: Breve histórico da Polícia Militar

Em 1808, com a transferência da Família Real para o Rio de Janeiro fez-se necessário a aprimoração do aparelho policial, assim a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi criada tendo como base o serviço policial existente em Lisboa. Estabelecida pelo decreto em 13 de maio de 1809 a Guarda Real de Polícia, surgiu o primeiro núcleo profissional de uma polícia de vigilância (SALEM, 2007). Sendo sua missão reprimir os crimes, evitar o contrabando e combater incêndios. Cabe ressaltar, que a corporação teve notável desenvoltura na captura de escravos fugidos, localização e destruição de quilombos e a prisão de capoeiras (SILVA, 1981). Segundo os ensinamentos de Holloway (1997) “a polícia era um exército permanente travando uma guerra social contra adversários que ocupavam o espaço ao seu redor.” (HOLLOWAY, 1997). Sendo certo, que o objeto das práticas policiais uma parcela considerável da população negra² que habitava a cidade. Os integrantes da Guarda Real de Polícia tornaram-se agentes implacáveis, controladores dos territórios da pobreza.

O Período Regencial foi marcado pela extinção da Guarda Real de Polícia devido a participação de integrantes da Corporação em diversos distúrbios de natureza política. Para substituí-la na função de manutenção da ordem da cidade do Rio de Janeiro, foi criada a Guarda Municipal Civil. Em tal período, foi questionado a eficiência da atuação da Guarda Municipal Civil, devido não possuírem o profissionalismo que a atribuição requeria. Sendo assim, a questão da militarização

² Escravos e libertos.



dos Permanentes, tema debatido, devido o recrutamento ser feito nas camadas alvo constante do controle e vigilância estatal o que tornava necessário submeter os recrutados à rígida disciplina militar, sendo tal característica perpetuada posteriormente no Corpo de Permanentes (SALEM, 2007).

No período da República, a militarização da segurança pública foi marcada com a transformação do Corpo Policial Permanente em Força Pública. No entanto, os Permanentes tinham uma organização fraca e uma disciplina não tão rígida. Era frágil a formação militar, sendo encarada pelo efetivo apenas como um emprego (SOUZA, 2012).

Até a 1964 a Força Pública encontrava-se aquartelada ou acentuadamente ociosa, sendo acionadas e empregadas a serviço do Estado, estando empenhadas na vigilância de pontos sensíveis³ (SILVA, 1996). Em 1966, após a edição do Ato Institucional nº 2, a segurança pública passou a fazer parte da segurança nacional, sendo centralizada nas Forças Armadas, em um processo denominado como federalização da segurança (OLIVEIRA, 1976). É importante notar, que através de decreto foi definido que o cargo de Comandante Geral da Força Pública seria equivalente ao cargo de Comandante de Tropa do Exército⁴. Em 1967, o regime reorganizou as polícias de todo o país, através de decreto⁵, vinculando as Forças Policiais ao Exército, sendo valorizado o modelo de policiamento militar em detrimento ao policiamento civil.

Somente em 1969⁶, que a Força Pública é chamada de Polícia Militar, a partir do Decreto-Lei n. 667, alterado pelo Decreto-Lei no 1.072/1969, atribuindo a Corporação a exclusividade pelo policiamento ostensivo, passando a fazer parte do efetivo de reserva do Exército⁷. Acentuando assim, o distanciamento entre policiamento militarizado e civil. Além de aumentar o distanciamento da segurança pública e da cidadania (SOUZA, 2012), potencializou o isolamento entre Polícia Militar e Cidadão.

³ São pontos determinados da área de policiamento que, por sua vulnerabilidade, necessitam de segurança específica contra o inimigo interno. São eles: Estações e torres de transmissão de rádio, televisão, telefone e energia, instalações de tratamento de água, Hospitais, Instalações penais, etc. (Diretriz Geral de Operações, 1983).

⁴ Decreto federal nº 57.775/66 e Decreto-lei federal nº 11/66.

⁵ O Decreto-lei Federal nº 317/67, marco da centralização da segurança pública.

⁶ A Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969 suprimiu a expressão “segurança interna” das atribuições da Polícia Militar.

⁷ Tornou-se prática corrente sugerir nomes para cargos chave dos órgãos de segurança, sugestões que pouco tinham de opcional. Sendo certo, que o Comandante Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro desde os primórdios da Corporação sempre esteve vinculada a Coronéis do Exército brasileiro, mesmo com a criação do posto de Coronel da PM em 1969 possibilidade do mesmo poder assumir o Comando da Corporação isso somente ocorre em 18 de fevereiro de 1983 com a assunção no cargo de Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro do Cel. PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

Com a Constituição de 1988, as expectativas de uma severa mudança na missão da Polícia Militar foram frustradas. O que aconteceu a partir de 1988 foi o aumento da repressão policial nos territórios da pobreza, principalmente devido a guerra às drogas, alinhadas com diretrizes proibicionistas⁸ internacionais (RODRIGUES, 2003).

Após 1988 o Rio de Janeiro foi palco de intervenções militares⁹: a primeira, segundo Rodrigues (2016), ocorreu com o objetivo de apoiar o esquema de segurança da Conferência sobre o Meio Ambiente da ONU (ECO-92); a segunda e de maior relevância, foi em outubro 1994, denominada de Operação Rio, tendo o objetivo de combater o crime organizado na cidade, ou seja, as facções de narcotraficantes (RODRIGUES, 2016); a terceira ocorrida em 25 de novembro de 2010, quando o governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu junto ao governo Federal uma Força de Pacificação no Complexo da Penha e do Complexo do Alemão¹⁰ (MENDONÇA, 2017). A Operação, denominada de Arcanjo, teve uma particularidade que é interessante destacar, a tropa do Exército utilizada teve experiência na atuação anterior no contingente militar brasileiro na MINUSTAH¹¹; e a mais recente, em fevereiro de 2018, quarta intervenção do governo Federal, objetivando amenizar a situação da Segurança Pública através do Decreto n.º 9 288, de 16 de fevereiro de 2018. A presente intervenção teve fim no início de 2019, devendo ser destacado o aumento das mortes decorrentes de intervenção policial¹² no período.

É importante destacar o projeto iniciado em 2008, pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de pacificar comunidades, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)¹³. As três primeiras comunidades ocupadas foram Dona Marta, Cidade de Deus e Batan, era um modelo de ação policial voltado para enfrentar, nas favelas, o poder dos grupos criminosos armados (FRANCO, 2015), mais uma vez o alvo da repressão eram os integrantes do Narcotráfico.

⁸ O proibicionismo “foi um processo montado a partir de algumas dimensões ou níveis de discursos e práticas que se articularam, na passagem do século XIX para o século XX” (RODRIGUES, 2016, p.65).

⁹ Foram várias desde então, no entanto citarei as mais importantes.

¹⁰ Marco histórico para tal utilização no Brasil de Veículos Blindados de Transporte de Pessoal (VBTP) em aglomerados subnormais, pois a Marinha do Brasil cedeu blindados para as Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

¹¹ Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

¹² Anteriormente denominado Auto de Resistência é o termo utilizado para identificar mortos relativos a confrontos com policiais. Teoricamente tais vítimas são acusadas de efetuarem disparos de arma de fogo contra os agentes das Forças de Segurança.

¹³ Até o segundo semestre de 2014 chegou-se ao número de 38 unidades em funcionamento. Atualmente, após reavaliação do projeto são 30 UPPs em funcionamento.



A única pergunta é: me proteger do que? – A criação do inimigo

Erving Goffman (2008), ao definir estigma, constata que uma característica ou um conjunto de características consideradas indesejáveis em um indivíduo, será suficiente para classificá-lo como inferior àqueles considerados normais (GOFFMAN, 2008). Dessa forma, é construída uma teoria do estigma no intuito explicar sua inferioridade e justificar o perigo que representa para os normais - devido suas diferenças, até mesmo as de classe social, não são reconhecidos como completamente humanos, portanto, com reduzidas chances de vida.

Ao apresentar o conceito de biopoder, Foucault (2005), menciona um modelo de poder que para gerir a vida em sociedade, protegendo-a, permite a morte do outro não pertencente àquela sociedade. Assim, Mbembe (2018) concorda com Foucault ao compreender que os mecanismos de biopoder estão inscritos em todos os Estados modernos, porém vai além na sua interpretação, ao afirmar que a possibilidade de matar o outro é um elemento constitutivo do poder do Estado na modernidade (MBEMBE, 2018).

Para Foucault (2005), ao discutir biopoder, o racismo é “a condição de aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade da normalização” (FOUCAULT, 2005), sendo a função do racismo possibilitar ao Estado exercer sua função assassina, estabelecendo os que devem viver e os que devem morrer. De acordo com Achille Mbembe (2018), na sua concepção de necropolítica, a expressão máxima da soberania é essa capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer (MBEMBE, 2018). Dito isso, demonstra que o poder político se apropriando da morte, como objeto de gestão, aponta como e quem deve morrer, não se limitando apenas em indicar medidas sobre como a vida deve ser gerida. Passando a ser o instrumento de dominação do Estado a partir do momento que o capitalismo se estabelece dentro de seu parâmetro neoliberal. É importante notar ainda, que em determinados territórios, os níveis de sobrevivência são mínimos que a distinção entre vida e morte é muito sutil (MBEMBE, 2018). Assim, como o risco da morte está presente, a todo instante, o indivíduo pode ser explorado e eliminado naturalmente.

A necropolítica, portanto, naturaliza os homicídios de determinados segmentos populacionais pertencentes aos territórios da pobreza, referindo-se continuamente “a uma noção ficcional do inimigo” (MBEMBE, 2018). Decerto, se o Estado atua na proteção de seus cidadãos contra ameaças externas e internas, na medida que protege seus cidadãos de uma ameaça imaginária, acaba montando um sistema de proteção voltado para seus objetivos. Ou seja, o Estado faz o papel de um protetor

ambíguo, cria de forma intencional a ameaça da qual tem o dever de defender seus cidadãos.

De acordo com Stephen Graham (2016), para justificar ataques violentos ao inimigo urbano, ficcional, o novo urbanismo militar¹⁴, fazendo uso dos poderes do Estado, recorre a invocações de exceção e emergência (GRAHAM, 2016). Dessa forma, são criados o que Achille Mbembe (2018) denomina como “mundos da morte”¹⁵.

A mais de 200 anos, a Polícia Militar tem como missão tradicional garantir a Segurança Pública (HOLLOWAY, 1997). Assim podemos notar ao longo da história que o Estado sempre imaginou um inimigo – os escravos, capoeiras, bambas, subversivos e traficantes de drogas – para quem canalizou as ações de seu aparelho repressivo.

As favelas, assim como os cortiços, foram se formando e incrementando o cenário urbano da Cidade do Rio de Janeiro no intuito de suprir o hiato criado pelo problema habitacional, tendo como habitantes, inicialmente, uma massa pobre que tinha a intenção de residir próximo aos locais onde existia oferta de trabalho. Por não estarem enquadrados nos ideais da sociedade da época – e dos dias atuais – foram excluídos da prática política e marginalizados economicamente. Sendo certo que devido suas estratégias de sobrevivência e de resistência desenvolvidas por seus moradores em face das intervenções rotineiras do Estado, sempre as colocou em condição de conflitos com o poder público (CAMPOS, 2007). É importante ressaltar, que o narcotráfico reforçou os preconceitos latentes sobre as favelas e ainda é usado para justificar e legitimar políticas públicas de segurança que insistem em reforçar tais estereótipos.

De acordo com Graham (2016) o novo urbanismo militar apresenta cinco características, sendo a primeira a urbanização da segurança, encarada como a forma mais adequada de se lidar com o que chamam de guerra assimétrica ou irregular. A segunda é o chamado “bumerangue de Foucault”, a sinergia entre a segurança nacional e a internacional. A terceira característica é a “economia política do novo urbanismo militar” (GRAHAM, 2016, p. 37). A quarta é concepção da cidade como principal meio de travar guerras, tanto para atores estatais e não estatais e a quinta é a de “soldados cidadãos”, ou seja, cruzamentos civis-militares para legitimar o novo urbanismo militar (GRAHAM, 2016). Assim, a securitização da pobreza, que transforma os territórios das “classes perigosas” em locais a serem vigiados e controlados – seus habitantes a serem disciplinados e os submetendo a cumprirem

¹⁴ O autor analisa a militarização da sociedade civil, de modo que haja a extensão das ideias militares de rastreamento, identificação e seleção nos espaços e meios de circulação da vida cotidiana” (p. 24).

¹⁵ Grande contingente populacional submetida à “...condições de vida que lhes conferem o estatuto de ‘mortos vivos’” (MBEMBE, 2018).



as regras – utiliza esse território como local de desenvolvimento e teste de armamentos, equipamentos, doutrinas e táticas em combate urbano (GRAHAM, 2016).

Por outro lado, a Conferência de Viena sobre Drogas, em 1988, acrescentou outras questões ao tema narcotráfico, como a lavagem de dinheiro, crime organizado, tráfico de armas e de pessoas, sendo reforçado a necessidade do combate policial e militar aos usuários e traficantes de drogas, considerando o narcotráfico uma ameaça à ordem internacional, fazendo parte então dos Planos de Segurança Nacional e Regional. No Brasil, a repressão ao narcotráfico reforçou políticas de repressão, já empregadas, as classes consideradas perigosas em seus *locus* de pobreza (RODRIGUES, 2012).

A PM na rua, nosso medo de viver: ação da PMERJ frente ao narcotráfico.

Constitucionalmente, a Polícia Militar tem sua função definida no âmbito da segurança pública, sendo sua missão a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (Constituição Federal, 1988, art. 144º, § 5º), ou seja, está ligada a ostensividade, estando diuturnamente em contato com o cidadão, nas ruas. Conforme analisa Zaverucha (2005), a Constituição de 1988 ao reunir no mesmo Título V “Da Defesa do Estado e das Instituições” e os capítulos: “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”, “Das Forças Armadas” e da “Segurança Pública”, cometeu um grande erro. Pois, igualar, as questões de segurança pública e segurança nacional, entrelaçando a segurança da população com a da segurança externa é um resquício da ambiguidade do período da ditadura (ZAVERUCHA, 2010). Ao se confundir tais conceitos, há um distanciamento entre a comunidade e a polícia, pois a segurança passa a ser assunto exclusivo do Estado, sendo este próprio o cliente da polícia e não o cidadão. Tal percepção equivocada do papel da Segurança Pública, militariza a segurança e ordem pública e atribui caráter penalista/punitivo a segurança pública. A mistura de tais formas acarreta uma incompreensão sobre a atividade da polícia (MUNIZ, 2001).

Paulo Sérgio Pinheiro (1991) destaca que o Congresso Constituinte apenas reproduziu o que os governos militares praticaram. Indo de encontro ao que se imaginava, manteve intocada a organização dos meios repressivos estabelecidos durante a ditadura, não ocorrendo, assim, a transição esperada, mas a continuidade do que já existia. (PINHEIRO, 1991). O histórico de emprego da Polícia Militar revela uma corporação muito mais próxima da seara da segurança e defesa nacional que do policiamento e da segurança pública, posicionando-a muito mais na função de força

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

intermediária que de força policial propriamente dita. De acordo com Muniz (2001), historicamente o emprego das polícias no Brasil estão atrelados a esforços de guerra e como força auxiliar do exército nacional. Decerto, com o tempo a forças policiais foram se transformando em alternativas cada vez mais atreladas à defesa do Estado que à proteção da sociedade. Com isso, as atividades de policiamento, como patrulhas urbanas, passaram a concorrer com as missões extraordinárias e com os casos de emergência pública. Principalmente, a Doutrina de Segurança Nacional contribuiu para o “desvirtuamento” do papel das Polícias Militares no Brasil. Pois, ao direcionar sua atuação para o combate aos “inimigos do regime militar”, comprometeu-se a profissionalização das tarefas de policiamento propriamente dito (MUNIZ, 2001).

Além disso, a análise do art. 144 da Constituição Federal, do Decreto 88.777/83, e do Decreto-lei 667/69, leva-nos à conclusão de que o Exército é responsável pelo controle e a coordenação das polícias militares, sendo os governos estaduais responsáveis pela orientação e planejamento. Dentro dessa ótica, as ações da Polícia Militar na repressão ao narcotráfico, no Rio de Janeiro, sempre estiveram pautadas na ideologia militar e em táticas de combate militar. Mesmo com a reforma penal sobre drogas, a partir da Lei 11.343/2006, a repressão imediata continuaria a cargo da Polícia Militar (RODRIGUES, 2012).

Atualmente todas as Unidades da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, possuem em seu efetivo um grupamento designado para operações de repressão imediata ao narcotráfico, o Grupamento de Ações Táticas (GAT)¹⁶. Além desse grupamento, se destaca a atuação do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), considerada uma Unidade Militar de Combate, diferenciada não só das Unidades Operacionais Policiais tradicionais, mas até mesmo de tropas similares de outras Corporações policiais do mundo. Suas táticas de “combate”, ou expertise em “patrulhamento de contato” e “combate urbano”, utilizadas em aglomerados subnormais, são periodicamente estudadas, analisadas e incorporadas por Tropas Militares dos EUA, França e Israel.

Se citarmos a utilização de Veículos Blindados para Transporte de Pessoas (VBTP) em áreas humanizadas, só encontraremos referências na utilização de veículos blindados na Operação Paz para Galileia e em Gaza. No entanto, podemos citar como marco histórico para tal utilização no Brasil o dia 25 de novembro de 2010, quando a Marinha do Brasil cedeu blindados para as Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro para a operação conhecida como “Retomada do Complexo do Alemão”. Assim, uma doutrina iniciada por Israel foi testada em ambiente diverso e passou a ser aceita como uma prática efetiva para ambiente urbano. Já perdemos

¹⁶ 12 PPMM em três viaturas, com armamento e treinamento específicos. Dentre os armamentos utilizados estão Fuzis (M16 e FAL), armamento utilizado normalmente por FFAA.



o estranhamento ao presenciar um “Caveirão” – que é um VBTP – patrulhando aglomerados subnormais e periferias, no entanto sua presença na Zona Sul nos causa estranhamento imediato.

Assim, verificamos que a repressão imediata ao narcotráfico ocorre na maioria das vezes em aglomerados subnormais, no espaço da pobreza, local onde vive a classe perigosa. O controle das denominadas classes perigosas no Estado do Rio de Janeiro demonstra de forma marcante como o urbanismo militar está presente na sociedade brasileira. Sendo certo que o emprego da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, aparelho repressivo do Estado, mais uma vez, está voltado para o controle dos guetos, favelas e periferias mantendo sobre vigilância os indivíduos que não foram aproveitados na lógica econômica (RODRIGUES, 2012), ou seja, os estigmatizados pela classe dominante.

Considerações Finais

De certa forma, podemos concluir que mesmo sendo bicentenária a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, desempenha a pouco tempo, desde o fim da ditadura, o policiamento ostensivo nas ruas. Sendo certo que o período do regime militar potencializou a visão ambígua e distorcida sobre a segurança pública, contribuindo, sobremaneira, com a crise de identidade das Polícias Militares, pois, durante esse período a polícia militar exerceu a função dupla de policiamento ostensivo e segurança nacional.

O emprego da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro na *guerra às drogas* direcionou a força da Corporação para a repressão imediata do narcotráfico, como as favelas e periferias da cidade funcionavam como espaço de poder dos varejistas do comércio ilegal de drogas, tais locais se transformaram em alvos permanentes de atuação e vigilância, sendo seus habitantes cada dia mais agredidos, excluídos e descartáveis. Mas, como na história dessa Corporação sempre os guetos e favelas eram alvos de sua vigilância e ações repressivas, a *guerra às drogas* funcionou como um gatilho que maximizou o medo e legitimou ações do Estado em tais territórios. Criando assim, o inimigo ficcional, aquele do qual o Estado teria o dever de defender os cidadãos. Assim, o Estado acaba utilizando a presença dos traficantes no território da pobreza no intuito de naturalizar as ações repressivas – pautadas em táticas e equipamentos militares – e transformá-las em atrações midiáticas.

O legislador ao colocar a Segurança Pública, na Constituição Democrática, no mesmo Título da Defesa do Estado e Instituições Democráticas (Título V), além de subordinar a Polícia Militar ao Governador, mas intitulá-la como Força Auxiliar e

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

Reserva do Exército, submete-a a dois senhores, um de fato e outro de direito. Assim, a atribui a Segurança Pública, mas deixa latente o viés de defesa do Estado. Ponto interessante, que após a Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro e da Eleições de 2018, se observa um aumento da militarização na Polícia Militar, mas isso é assunto para estudo próprio mais aprofundado.

A desmilitarização da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, por si só, não resultaria em diminuição ou fim da truculência, violência ou abuso em sua ação nos aglomerados subnormais e periferias do Estado¹⁷. Pois, como a Corporação, aparelho repressor do Estado, serve como instrumento de disciplina das camadas sociais mais pobres, sendo ela civil ou militar continuaria a executar esse papel.

Por outro lado, as mortes dos agentes do Estado, no caso, policiais militares acabam reforçando o discurso de perigo que tais territórios proporcionam aos cidadãos, não aos estigmatizados, que irão rogar por mais segurança e mais repressão. A morte do policial militar é a afirmação do Estado que está tentando, mas que os “inimigos” estão, fortes e poderosos, a ponto de suplantarem a força estatal, o que vai gerar maior investimento em equipamentos militares, treinamento e aumento das forças de segurança, reiniciando o círculo vicioso.

A militarização das cidades, decerto, seria um fenômeno político, espacial e cultural, uma vez que reforça lógicas colonizadoras e beligerantes de ordenamento e suspeição sobre a diversidade dos modos de viver e ocupar os espaços urbanos. O novo urbanismo militar é dissimulado e bem traiçoeiro, seus elementos operam em conjunto para disfarçadamente constituírem uma nova noção de uma vida urbana “normal” baseada numa vigilância preventiva, na criminalização do dissenso, na perda de direitos civis, e na obsessiva securitização da vida cotidiana para suportar as desigualdades sociais. Portanto, o novo urbanismo militar tem cor e tem classe.

Referencias

BRASIL. **Constituição** (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto-Lei Nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1969.

_____. **Decreto Nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R 200). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1983.

¹⁷ Para um melhor estudo de caso é importante ressaltar que a Polícia Civil foi a responsável pelas duas maiores chacinas em favelas do Rio de Janeiro.



CAMPOS, Andreilino. ***Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro***. 2ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007.

FRANCO, Marielle. ***UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de Segurança Pública do Estado do Rio De Janeiro***. UFF, Niterói, 2015.

FOUCAULT, M. ***Em defesa da sociedade***. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2005.

GOFFMAN, E. ***Estigma: notas sobre a manipulação da Identidade Deteriorada*** (1963). 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GRAHAM, Stephen. ***Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar***. São Paulo, Boitempo. 2016.

HOLLOWAY, Thomas. ***Polícia no Rio de Janeiro***. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MBEMBE, Achille. ***Necropolítica***. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MENDONÇA, Thaianne. ***Pacificação e contrainsurgência: as forças de pacificação do Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012)***, UFF, 2017.

MUNIZ, Jacqueline. ***A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional***. In: Security and Defense Studies Review. Vol, 1, 2001.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. ***As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969)***. 1976. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas – SP.

PINHEIRO, P. ***Autoritarismo e transição***. Revista USP, n. 9, p. 45-56, 30 maio 1991.

RODRIGUES, Thiago. ***Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra***. Contexto int. 34 (1), Jun 2012.

_____. ***Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil***. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCILLE, Alexandre. Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional. Volume 2. São Paulo: Cultura Acadêmica. Pp.55-88. 2016.

SALEM, M. D. ***História da Polícia no Rio de Janeiro. 1808 a 1930: Uma Instituição a Serviço das Classes Dominantes***. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, J.L.W. da. ***A polícia na Corte do distrito Federal. 1ª Parte: A polícia no município da Corte: 1831-1866***. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 1981.

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

SILVA, Jorge da. ***Militarização da Segurança Pública e a Reforma da Polícia***. In: Bustamante, Ricardo; Sodré, Paulo César (Org.). *Ensaio Jurídico: o direito em revista*. Rio de Janeiro: Ibj, 1996, p. 497-519.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de Souza. ***Novas dimensões da militarização da segurança pública no Brasil***. 2012

ZAVERUCHA, J. FHC, ***Forças Armadas e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia 1999- 2002***. Rio de Janeiro : Record. 2005.

_____. ***A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas***. LIMA, Roberto Kant et all. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Volume II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.



A MANUTENÇÃO DA SOBERANIA E DEFESA EXTERNA NA REGIÃO DA AMAZÔNIA E O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO PÓS-GUERRA FRIA.

Débora Priscila de O. Alves (GRI/INEST/UFF)¹

RESUMO: Este artigo tem como intuito analisar o papel das forças armadas, com o interesse de compreender sua significância para a manutenção da soberania e defesa externa na região da Amazônia, através da revisão de programas como o SIVAM- Sistema de Vigilância da Amazônia e o PCN-Programa Calha norte no pós-guerra fria. O principal argumento é que a preservação da região amazônica é primordial para a integridade territorial. Devido aos recursos naturais do território e a percepção aguda dos efeitos causados pela agressão ao meio ambiente, o Brasil tem recebido críticas e questionamentos a respeito de sua capacidade de proteger a Amazônia, que sugerem até mesmo modificações na unidade territorial do país. Para isso, o artigo terá como base conceitual e metodológica uma revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Amazônia Legal, defesa externa, forças armadas

INTRODUÇÃO

O fim da URSS em 1991, minimiza a relevância da ameaça comunista, tornando obsoleto a doutrina de segurança nacional, o embate Leste-Oeste dá lugar às tensões Norte-Sul. Muda-se, então, as pautas da agenda internacional e temas como Narcotráfico, questões étnicas, terrorismo, desrespeito aos direitos humanos, proliferação de armas nucleares e os impactos ambientais, ganham maior notoriedade.

Nesse sentido, os debates à respeito da devastação ambiental ganhou uma maior proporção com a conferência de Estocolmo realizada pela ONU em 1972, e na ECO-92, visto que a escassez dos recursos globais, como água e petróleo tornam-se cada vez mais visíveis. O Brasil como possuidor de 64% da floresta amazônica, tendo 80% do Rio Amazonas em seu território foi citado nas conferências.

Após o fim da Guerra Fria o olhar das super potências voltaram-se para os países pan-amazônicos, mais especificamente ao desmatamento, e aos impactos ambientais causados, trazendo à tona discursos sobre internacionalização da região, com a justificativa de preocupação com a proteção

¹ Graduanda do 6º período de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF).

do bioma e sua biodiversidade, porém ferindo a autonomia desses países e suas proporções territoriais.

Logo, o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel das forças armadas na manutenção da soberania e defesa da região amazônica, mostrando inicialmente a notoriedade e a busca de certas entidades exógenas por uma internacionalização da região. Através da investigação de dois programas: Calha Norte e SIVAM/SIPAM. Os programas de monitoramento, que buscam uma conexão entre civis e militares com vista a proteger a região, visando aumentar a densidade demográfica através do desenvolvimento sustentável, irão realizar a defesa externa, preservando a integridade territorial e proteção contra agentes exógenos.

A NOTORIEDADE DA REGIÃO AMAZÔNICA

Evidenciar a importância da Amazônia Legal para o Brasil decorre da necessidade de entender a manutenção da soberania do país e o papel das forças armadas. No que tange às suas características geográficas, a região pan-amazônica tem uma área estimada de 7,8 milhões de km², compondo nove países sul-americanos, possuindo 38 milhões de habitantes. A Amazônia Legal compreende 56% do território brasileiro, o que é equivalente a 5 milhões de km². Uma preocupação do Brasil refere-se à entrada de estrangeiros ilegais na região de fronteira, a Amazônia Legal possui 12 mil quilômetros apenas relativo às fronteiras, incluindo todos os países pan-amazônicos, para garantir a proteção da região as forças armadas mantêm 30 mil militares²

Menciona-se como um aspecto crítico a questão da baixa densidade demográfica da Amazônia Legal, que tem cerca de 28,1 milhões de habitantes, correspondendo a 13% da população brasileira, distribuídos em 6 estados. Resultando em um desafio para o desenvolvimento da região³. Em comparação, a pirâmide etária desses estados, tem uma proporção considerável de população de idade ativa, comparado a jovens e idosos, o que poderia ocasionar um bônus demográfico. Todavia, as questões sociais, infraestrutura e a própria geografia da região interferem na utilização dessa vantagem demográfica. Logo, o Brasil tem a responsabilidade de proporcionar um desenvolvimento sustentável para as pessoas da região.

² Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte. 2018. Volume 3. Rio de Janeiro.. IPEIA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180622_frenteiras_do_brasil_volume3.pdf. Acesso em: 5 de nov. 2023

³ Amazônia 2030. Fatos sobre a Amazônia. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf>. Acesso em: 5 de nov. 2023.



A Amazônia ostenta riquezas naturais abundantes e variadas, abrangendo ampla gama de recursos. Possui em seu território a maior bacia hidrográfica do mundo que se estende por 7 milhões de km². Atua como reservatório natural, mantém o equilíbrio hidrográfico da região, e influencia os regimes de chuva da América do sul. Nota-se que é crítico os impactos causados pela perda de recursos hídricos mundiais, tornando a Bacia do Rio Amazonas uma fonte importante para a segurança hídrica. O Brasil possui 80% do rio Amazonas em seu território nacional, sendo o principal transporte fluvial da região, além de abrigar uma das maiores concentrações de biodiversidade do planeta, incluindo muitas espécies endêmicas de animais e plantas.⁴

Encontra-se, na Amazônia, reservas de importantes minerais como diamantes, manganês e ouro. Destaca-se, também, as substanciais reservas de petróleo, que causam um significativo impacto ambiental ao ser explorado. A Bacia de Solimões é uma das principais áreas de exploração, afetando consideravelmente a biodiversidade presente no local. A cultura mais lucrativa da região é o soja, que tem uma área plantada de 124.947 km² na Amazônia Legal, sendo que o desmatamento na região está relacionado, primordialmente, a forma de uso do solo e a mineração e a agropecuária extensiva, além das hidrelétricas de grande porte.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA REGIÃO

O interesse das grandes potências na região amazônica tem um caráter histórico. A foz do Rio Amazonas tornou-se uma preocupação para os portugueses, dada a sua importância estratégica, para manter sua soberania e assegurar seus domínios na área. Expulsando ingleses, holandeses, e franceses que tentassem utilizar o transporte fluvial para avançar em suas terras. Nesse período, a Amazônia já era objeto de notoriedade para a coroa, pela relevância em preservar o espaço territorial da colônia, mantendo seus recursos hídricos e as capacidades naturais dentro de seu domínio. (COSTA e ALVES)

A questão ambiental trouxe à tona a atratividade para a região da Amazônia. Em 1950, o Brasil criou a Zona Franca de Manaus para garantir a sua soberania, dado o temor gerado pela internacionalização da Antártica. (COSTA e ALVES) Entretanto, eleva-se o receio nas primeiras reuniões para debater a

⁴ Amazônia 2030. Fatos sobre a Amazônia. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf>. Acesso em: 5 de nov. 2023.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

questão climática. A conferência Estocolmo realizada pela ONU em 1972, citaram os desmatamentos realizados pelos países amazônicos, que atingiram 14 milhões de hectares nessa década, a inquietação quanto às decisões de proteção ambiental, levou o Brasil a aproximar-se dos países da região, tomando a iniciativa pan-amazônica. (NUNES)

“A Amazônia é nosso bem comum. Estamos todos envolvidos, e a França está provavelmente mais do que outros que estarão nessa mesa [do G7], porque nós somos amazonenses. A Guiana Francesa está na Amazônia”⁵

Os desmatamentos se intensificaram com o passar dos anos, apesar das conferências realizadas pela ONU, e a assinatura do acordo de Paris. O caráter das discussões sobre internacionalização da Amazônia, foram modificados para abarcar uma tutela de caráter ambiental. Ressalta-se, essa questão no discurso do presidente da França, Emmanuel Macron, que demonstra a importância da França na região, porém não pondera que a Guiana Francesa possui apenas 6% do território amazônico, marcando as justificativas forjadas para legitimar a subordinação dos países Amazônicos. Pascal Lamy, o ex-diretor-geral da Organização Mundial do Comércio, concomitante, ressaltou que “a Amazônia e as outras florestas tropicais do planeta deveriam ser consideradas bens públicos mundiais e submetidas à gestão coletiva – ou seja, gestão da comunidade internacional”.⁶

O livro branco de defesa nacional menciona que, “ A Defesa Nacional, além de ser importante vetor para a preservação da Soberania Nacional, também possibilita a manutenção da integridade territorial, a consecução dos objetivos nacionais, a proteção ao povo e a garantia de não ingerência externa no território nacional” (MINISTERIO DA DEFESA, 2020, P.14). Uma “gestão coletiva” gerida pela comunidade internacional em território brasileiro, contestaria a capacidade do Estado em prover segurança em seu próprio território.

PROGRAMA DO MINISTÉRIO DE DEFESA EM PROL DA MANUTENÇÃO DE SEGURANÇA NA REGIÃO AMAZÔNICA: PCN e SIPAM/SIVAM

Paulo Nunes, em seu artigo “Internacionalização da Amazônia: agentes e perspectivas”, afirma que “governos estrangeiros, organizações não governamentais, empresas”, (NUNES, 2015) configurariam ameaças exógenas,

⁵ G1, 2019, O GOBLO. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/24/para-macron-amazonia-e-bem-comum-e-pede-mobilizacao-de-potencias-contr-desmatamento.ghtml>

⁶ Folha de São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2602200504.htm>



caso viessem a penetrar em território brasileiro sem a permissão do Estado. Logo, amplia-se o sentido de ameaças exógenas, assim como a urgência em proteger as longas fronteiras, realizando um monitoramento daqueles que realmente tem motivações genuínas para adentrar a Amazônia brasileira.

“A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos” (POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA, 2012)

A incorporação das forças armadas para supervisionar e controlar a entrada de agentes exógenos dá-se de diferentes formas. Com o intuito de promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável, nasceu o programa Calha Norte. Desenvolvido em 1985, o programa abrangia apenas as regiões ao norte do rio Amazonas, atuando tanto na vertente militar quanto na civil.

Foi incorporado durante o governo de José Sarney, que apesar de ter sido o primeiro presidente civil após a ditadura, foi eleito indiretamente após a morte de Tancredo Neves. Esse período de redemocratização carregou algumas das políticas da doutrina de segurança estabelecidas durante o governo militar, como o caso do PCN, que tinha como objetivo central a permanência de brasileiros nas regiões do norte do Rio Amazonas para não perdê-las, como os ideais de “Ocupar para não entregar”, propagado pelos presidentes anteriores.

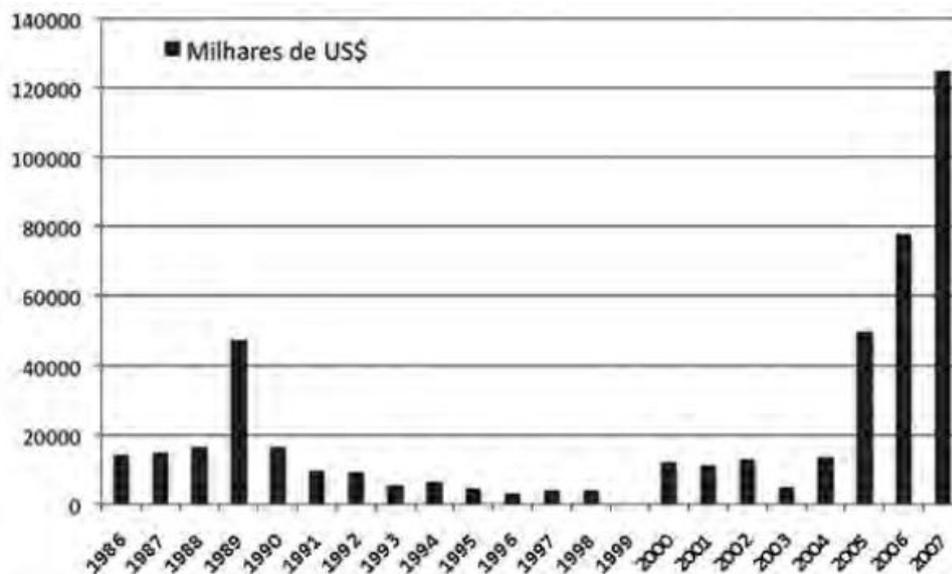
O objetivo da vertente militar, gerido pelas três forças: Marinha, Exército e força aérea é “atuar de forma direta na manutenção da soberania nacional, inibindo a proliferação de ações ilícitas e servindo de núcleo de colonização e de apoio às comunidades carentes da área.”⁷ A promoção da ocupação do território deve-se, também, ao temor que os movimentos revolucionários do Caribe e a influência cubana, geraram no governo neste período da Guerra Fria. A premissa de que manter o território ocupado desencorajaria invasões ilegais, ainda é perpassada no programa apesar de suas modificações. (MONTEIRO)

O PCN passou por mudanças profundas em sua estrutura desde o momento de sua criação. A ampliação do programa iniciou-se em 2003, graças ao aumento das verbas. Carregando algumas de suas características conservadoras como a questão do “esvaziamento demográfico” em partes estratégicas da região,

⁷ BRASIL, Ministério da Defesa. Disponível em:
https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

como uma prioridade. A reconstrução do programa está alinhada ao novo discurso de valorização das questões ambientais, justiça social e compreensão das características regionais. (MONTEIRO)



Fonte: Ministério da Defesa, 2007

Sua gestão e coordenação é feita pela Secretaria de Organização Institucional (SEORI), ou seja, está vinculado diretamente ao Ministério de Defesa, apesar da importância de sua vertente civil em dar apoio às ações do governo através de “transferência voluntária de recursos orçamentário”⁸, na década de 1990 houve uma diminuição clara dos gastos do governo, restringindo as ações do PCN apenas às forças armadas.

O gráfico dos gastos desde 1986 até 2007 mostra alguns momentos importantes do programa. Desde da iniciação do programa até o período dos anos 90, houve um investimento considerável, com destaque para o ano de 1989, tendo sua queda iniciada em 1990 e durou até 2002, em que todas as áreas das forças armadas sofreram com as baixas dos recursos, o período de reconstrução do programa aconteceu em 2003, onde abrangeu-se as áreas de atuação do programa para além das fronteiras. (MONTEIRO). Em 2022 o programa calha norte tinha previsto o investimento de 625,9 milhões⁹ de reais com a expansão do território em 442 municípios, em comparação aos gastos militares de 2007 que abrangiam 194 municípios.

⁸ https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte

⁹ BRASIL, Ministério da Defesa, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/programa-calha-norte-leva-desenvolvimento-a-amazonia-legal-e-amplia-em-40-o-numero-de-municipios-atendidos>



O contexto geopolítico do pós-guerra fria é marcado por uma conduta unilateral Norte-Americana. Após os atentados do 11 de setembro de 2001, o presidente George Bush inicia sua campanha militar contra os atos terroristas, o Brasil alinhou-se a agenda estadunidense lidando com as questões internas, combatendo a imigração ilegal, o tráfico de drogas e mantendo iniciativas de proteção ambiental. Em 1990, iniciou-se a pressão dos EUA sobre, principalmente, países andinos a adotarem uma série de políticas ao “War on Drugs” (Guerra às drogas). Esses países implementaram medidas restritivas com o objetivo de erradicar a produção de cocaína. Apesar de as pressões geradas pelos EUA causarem tensões em sua relação bilateral, o Brasil apoiou as iniciativas através de acordos bilaterais e também com a criação do Sivam.

O monitoramento das fronteiras da Amazônia realizado pelas forças armadas, era administrado pelo PCN, até a criação do Sivam em 1990. O projeto teve o maior orçamento das forças armadas da década, 1,4 bilhões de dólares, que não geraram custos iniciais ao governo, sendo financiado por empresas Norte-Americanas. O Sistema de Vigilância da Amazônia, é um complemento do SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia). O programa necessita de coordenação política estratégica, logo o SIPAM gere as informações provenientes do SIVAM (LOURENÇÃO)

Sendo “uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formada por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregada de integrar e gerar informações atualizadas”. (Livro Branco) Tem por objetivo a coleta de dados e informação da Amazônia Legal, para promover um desenvolvimento sustentável, atendendo as demandas de controle ambiental e combate ao narcotráfico. O sistema otimiza as ações públicas na Amazônia Legal.

O PCN e o projeto SIVAM/SIPAM têm muitas similaridades, que levaram justamente a críticas a respeito da necessidade do projeto, porém o Sistema de Monitoramento acrescenta muitos recursos que não são concedidos ao Calha Norte. Realizou sua primeira operação em 2003, mesmo ano em que o PCN passou por mudanças estruturais. Sendo assim, os meios tecnológicos efetuados pelo SIVAM mudaram o paradigma pensado durante a ditadura de que ocupar a região seria a melhor forma de protegê-la, e demonstrando o papel da tecnologia nesse processo. Ampliou-se, também, a presença do Estado através das forças armadas imbuídas pelo Calha Norte. A substituição parcial da presença humana muda as prioridades estratégicas, enfatizando a otimização dos recursos.

Outra característica observada nos dois programas é a falta de uma “Estrutura Rígida” e “Sistemática”, que normalmente é atribuída a um plano, ou uma força permanente em sua execução. Na realidade, os programas possuem um conjunto coerente de metas e orientações a serem seguidas em suas respectivas áreas de atuação. Pode ser visto como um obstáculo, já que em última instância as decisões dos programas são submetida diretamente ao Presidente da República. O SIVAM tem sido utilizado em operações de segurança, como foi o caso do sucesso, em amplo espectro, das operações Ágata I e II, ministrados durante o governo da presidente Dilma Rousseff, com intuito de fortalecer a vigilância e a segurança nas áreas de fronteira e combater atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e o contrabando. (LOURENÇÃO)

O fortalecimento da presença do Estado, através da implementação de programas que visam medidas estratégicas para manter a soberania sobre as áreas com povoamento escasso é uma preocupação histórica, visto que Portugal utilizou do povoamento para manter seus domínios e aumentar suas fronteiras. A consolidação do Programa Calha Norte objetivou fortalecer a presença do Estado através da inserção das forças armadas numa área extensa e francamente povoada. Nesse sentido, os ideais continuam similares, já que ainda tem o objetivo de “Colonização” em seu preâmbulo, apesar das mudanças geopolíticas desde do início do programa em 1985, e a instalação de inteligências artificiais promovidas pelo Sistema de Vigilância.

CONCLUSÃO

A abundante biodiversidade da Amazônia, seus recursos hídricos e minerais tem despertado um notável interesse em sua exploração ao longo da história, por instituições internacionais e Estados. Percebe-se a complexidade do problema com a inserção dos temas ambientais na agenda internacional, em que a região ganha visibilidade pela degradação ambiental e os impactos das gestões dos países pan-amazônicos, que vem sendo alvo de críticas.

As menções a uma possível tutela do território pela comunidade internacional, como a afirmação de “Pascal Layme”, de que a Amazônia deveria ser submetida a uma “gestão coletiva”, aciona a necessidade do Brasil em tratar a questão como prioritária. O fortalecimento da presença do Estado na Região, através de programas como o Calha Norte, e o SIVAM/SIPAM é uma maneira de assegurar a soberania do Estado, visto que a proteção nas fronteiras da região é deficitária, ao comparar o número da extensão territorial e os militares presentes na área, que são apenas 30 mil para 12 mil KM². Além disso, a ampla dificuldade de



penetração nessas áreas, e o vazio demográfico configuram obstáculos para as forças armadas.

Destaca-se, então, a importância do PCN, ao inibir ações ilícitas, e preocupar-se com a baixa densidade demográfica, falta de recursos básicos, além da ampla desigualdade. Prover um desenvolvimento sustentável para a região, é uma das pautas estabelecidas pelo programa, apropriando de sua questão estratégica fundamental. O monitoramento da região torna-se indispensável com o crescimento dos crimes fronteiriços, narcotráfico, imigração ilegal, e crimes ambientais. O SIVAM amplia a proteção para além da ocupação, levantada pelo Calha Norte, passando a ser a complementar-se com o monitoramento da área utilizando de amplo recurso tecnológico.

Os programas elencados, e as políticas públicas tem por objetivo manter sua soberania e controle na região, aumentando a presença do Estado através das forças armadas. Entretanto, faz-se indispensável discutir a fundo as críticas aos programas, como o fato de “colonização” ainda ser um objetivo, além dos desrespeitos aos territórios indígenas já mencionados. O Brasil e os países pan-amazônicos ainda têm um considerável percurso a realizar para alcançar a devida manutenção de suas soberanias, mantendo suas extensões territoriais, e impedindo a propagação de discursos que tratam a Amazônia como um “bem comum”.

REFERENCIAS

Bellintani, Adriana Iop, e Américo Alves Lyra. “Amazônia: defesa e segurança de região prioritária”. Revista Eletrônica da ANPHLAC, nº 16 (18 de agosto de 2014): 06–25. <https://doi.org/10.46752/anphlac.16.2014.1597>.

COSTA, Júlia Fernanda Vargas da; ALVES, Nina Sanmartin Moreira. Os recursos estratégicos da Amazônia brasileira e a cobiça internacional. Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional, v. 11, n. 20, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/80679>>. Acesso em: 5 nov. 2023.

JOSE LOURENÇÃO, Humberto. A defesa nacional e a Amazonia: o sistema de vigilância da Amazonia (Sivam). Mestre em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, SP, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=498441>>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. Revista de Sociologia e Política, n. 20, p. 69–85, 2003.

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

MONTEIRO, Lício Caetano do Rego. O Programa Calha Norte: redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 117–117, 2011.

NUNES, Paulo Henrique. Internacionalização da Amazônia: agentes e perspectivas. *Textos e Debates*, v. 1, 2015.

CORRÊA, Glauco Corbari. A política de defesa do Brasil no século XXI. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, v. 8, n. 31, p. 29–38, 2014.

Ministério da Defesa. "Livro Branco Nacional de Defesa 2020". Brasília, 2020. Relatório. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodolivroempportugues2020.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em 5 nov. 2023.



A PRESENÇA DA MARINHA DO BRASIL NA AMAZÔNIA VERDE E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEFESA NACIONAL

Jayanne Balbino Soares (GRI/INEST/UFF)

Maria Eduarda Moura (GRI/INEST/UFF)

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo principal analisar e refletir sobre a presença da Marinha Brasileira na Amazônia verde. A região amazônica vem adquirindo grande relevância no cenário internacional nas últimas décadas. Berço de inúmeras riquezas, a região apresenta oportunidades para o desenvolvimento do Brasil nas negociações internacionais e desafios pungentes para a defesa deste vasto território. Com a pretensão de contribuir para uma conceituação estratégica autóctone acerca da defesa e segurança da Amazônia brasileira, este artigo pretende explorar a importância estratégica da presença da Marinha na Amazônia Verde, seus modos de atuação e os aportes teóricos que justificam a relevância desta Força na região. Essa pesquisa foi conduzida através do levantamento de documentos governamentais e do levantamento de fontes bibliográficas que pudessem colaborar nessa análise.

Palavras-chave: Amazônia verde; Brasil; Defesa; Interesses nacionais; Marinha do Brasil.

INTRODUÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa, divulgada em de 2008, estabelece a Amazônia como um dos eixos prioritários para as políticas de Defesa Nacional. A região amazônica vem adquirindo grande relevância no cenário internacional nas últimas décadas, berço de inúmeras riquezas, a região apresenta oportunidades para o desenvolvimento do Brasil nas negociações internacionais e desafios pungentes para a Defesa deste vasto território. Conforme o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), o Poder Marítimo representa a projeção do Poder Nacional no uso dos mares e das águas interiores como um instrumento de defesa dos interesses nacionais. Isso suscita a questão de quais seriam os interesses nacionais na Amazônia e de que maneira eles contribuem para fortalecer a Defesa Nacional e a Segurança da região.

Com a pretensão de corroborar para uma conceituação estratégica autóctone acerca da Defesa e Segurança da Amazônia brasileira, este artigo pretende explorar a importância estratégica da presença da Marinha na Amazônia Verde, seus modos de atuação e os aportes teóricos que justificam a relevância desta Força na região.

É importante refletir sobre a relevância da Amazônia no contexto estratégico brasileiro diante dos novos desafios globais e regionais. A disponibilidade de recursos valiosos e a baixa presença do Estado favorecem a atuação e a circulação de agentes transnacionais à margem da lei. Em um cenário internacional cada vez mais envolvido nas questões ambientais, com as mudanças climáticas avançando vertiginosamente e o risco iminente de escassez de recursos vitais, como energia e água, torna-se indispensável o estabelecimento de mecanismos eficazes para a manutenção da soberania nacional e o desenvolvimento sustentável do território amazônico.

A Marinha do Brasil desempenha um papel fundamental na Amazônia Verde, garantindo a presença do Estado em uma região estratégica para a defesa nacional e para a economia brasileira. Sua atuação é pautada em bases legais que visam à proteção do território, ao combate de atividades ilícitas e à promoção do desenvolvimento sustentável. A presença da Marinha contribui para a preservação da Amazônia e para a promoção do bem-estar das populações locais, consolidando a soberania do Brasil sobre essa região de importância global. Todavia, manter uma presença constante nos rios da Bacia Amazônica é uma tarefa complexa, tendo em vista que a região comporta cerca de 22 mil quilômetros de rios navegáveis, mais de duas vezes o litoral brasileiro.

A IMPORTÂNCIA DA AMAZÔNIA VERDE PARA O BRASIL

Na Região Amazônica, encontramos a bacia do rio Amazonas, que é a maior bacia hidrográfica do planeta e abrange uma área de 25.000 km² de rios navegáveis. Essa região abrange seis países: Brasil, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela. O conceito de Amazônia Legal foi criado no ano de 1966, e representa 59% do território brasileiro. Nesse contexto, torna-se evidente que a Amazônia é uma região que detém uma riqueza de recursos naturais estratégicos. A biodiversidade, a variedade de minerais e a abundância de água (AMIN, 2015) são elementos fundamentais para atender às diversas necessidades das sociedades.

Há um consenso de que vários recursos estratégicos são finitos, tornando a questão da escassez, por exemplo, uma preocupação de alcance global para um possível futuro. Por isso, há inquietação sobre uma possível “(...) disputa das potências pelos estoques das riquezas naturais, uma vez que a distribuição geográfica de tecnologia e de recursos está distribuída de maneira desigual. Enquanto as tecnologias avançadas são desenvolvidas nos centros de poder, as reservas naturais estão localizadas nos países periféricos” (BECKER, 2005, p. 77).



Além disso, é crucial destacar que a região amazônica detém aproximadamente 20% das reservas globais de água doce. A questão da crise hídrica, por exemplo, é um tema estudado em muitos países. Há casos de países que têm sérias discordâncias em relação à utilização de certas reservas hidrográficas, por isso “a maior preocupação na atualidade é conciliar o consumo de água *per capita* com a escassez em determinadas áreas do planeta. A escassez já tem feito surgir situações de “hidroconflitos internacionais” em várias regiões do planeta. (AMIN, 2015, p. 43). E nas últimas décadas, o Brasil tem sido repreendido internacionalmente pela sua gestão e preservação ambiental, elevando a “(...) “preocupação” de países estrangeiros sobre o território amazônico. Essa situação pode fragilizar a soberania brasileira em torno do seu território, uma vez que reacende o debate sobre a capacidade do país de gerir a Amazônia, ou seja, a “internacionalização” da região. (DE OLIVEIRA ALVARES, NARITA, RODRIGUES, 2023, p. 95).

Em um cenário internacional cada vez mais envolvido nas questões ambientais, com as mudanças climáticas avançando vertiginosamente e sob o risco iminente de escassez de recursos vitais, como energia e água, nas potências centrais, torna-se indispensável o estabelecimento de mecanismos eficazes para a manutenção da soberania nacional e o desenvolvimento sustentável do território amazônico. A concepção da Defesa Nacional perpassa a definição dos interesses nacionais; logo, concerne o entendimento da sociedade sobre o lugar do país nos assuntos mundiais. Neste íterim, o Brasil carece de um entendimento e esforço político mais geral de que as capacidades militares, em conjunto com as capacidades econômicas e políticas, devem promover a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais frente às ameaças predominantemente externas, potenciais ou manifestas.

Não obstante, a Marinha do Brasil atua de diferentes formas na Amazônia Verde. Uma de suas principais missões consiste na vigilância e patrulhamento dos rios e cursos d'água da região, por meio da utilização de embarcações especialmente projetadas para navegar em águas amazônicas, como navios-patrolha, lanchas de grande velocidade e embarcações fluviais de menor porte. Essas ações visam coibir atividades ilícitas, como tráfico de drogas, contrabando, pesca predatória e desmatamento ilegal, que possam prejudicar o meio ambiente e a segurança nacional. A região é palco de uma ampla diversidade de crimes transfronteiriços que transbordam os limites territoriais dos Estados amazônicos e demandam esforços de cooperação regional, bem como operações em conjunto

com outras agências governamentais como o IBAMA, ICMBio, MAPA, Polícias Cíveis, Militares e Federais.

Embora a região amazônica esteja marcadamente presente nas diretrizes da condução da política de Defesa nacional, urge a necessidade de ser desenvolvido nacionalmente uma visão mais realista e defensiva para o país, para que tenhamos capacidades de defesa condizentes com a estatura internacional pretendida pelo Brasil.

CONTEXTO HISTÓRICO DA MARINHA E SUA IMPORTÂNCIA NA REGIÃO AMAZÔNICA

Diante da imensidão e caráter inóspito da região de floresta densa e úmida, a ocupação do homem branco nesta região foi deficitária, atendo-se em grande medida às margens dos rios e às atividades extrativistas mais básicas. Apesar disso, o Tratado de Madri (1750), entre Portugal e Espanha, estabelece o domínio português sobre grande parte da Amazônia e do centro-oeste, legitimando o domínio do território pelo princípio, advindo do Direito Privado Romano, de *utis possidetis*. Em grande medida, sustentado pela presença de fortes lusitanos no curso dos Rios Amazônicos.

Torna-se evidente ao longo da história que a Marinha do Brasil empreende seus esforços na Amazônia de acordo com as mudanças no cenário internacional. Neste sentido, em 1867 apesar da abertura da navegação do Rio Amazonas às nações amigas, foi criada a Flotilha do Amazonas. No entanto, foi a partir do século XX que a presença da Marinha na Amazônia se intensificou. Com a criação da Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental em 1909 e da Capitania dos Portos da Amazônia Oriental em 1910, a Marinha passou a ter uma estrutura mais organizada na região.

Ademais, durante o período conhecido como "Ciclo da Borracha", que ocorreu entre o final do século XIX e início do século XX, a Marinha desempenhou um papel importante na proteção e fiscalização das áreas produtoras de seringueira na Amazônia. Além disso, a Marinha tinha a missão de garantir a soberania brasileira sobre a região, evitando conflitos com outros países que também reivindicavam parte do território amazônico.

Em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, a Marinha brasileira foi responsável por impedir a invasão da Amazônia por submarinos alemães. A operação, conhecida como "Defesa do Amazonas", garantiu a integridade territorial brasileira e reforçou a importância estratégica da região para o país. Outrossim, a



Segunda Grande Guerra impulsionou a criação de uma unidade operacional da Marinha no Pará, que fora nomeada como 4.º Distrito Naval.

A partir da década de 80, com a pungência de debates internacionais voltados para as questões ambientais, surgem contestações à soberania dos Estados sul-americanos sob a imensa floresta tropical. Movimentos de “internacionalização da Amazônia”, vocalizados notadamente por países do G7, impulsionam transformações nas estratégias de defesa do Brasil, até então muito focalizadas na região de Tri fronteira ao sul do país. O abandono da população e a carência de políticas públicas voltadas para região dificulta a inter-relação e identificação do povo com o Estado brasileiro, o que na máxima pode endossar controvérsias sobre a soberania brasileira na região. Por conseguinte, buscou-se aumentar a presença do Estado na região amazônica, sendo a Marinha parte importante neste esforço, não apenas pela projeção de poder militar como também no apoio às populações locais, vide os navios de assistência hospitalar.

Com o fim da Guerra Fria e consolidação de uma hegemonia ocidental, podemos observar uma redefinição do conceito de segurança, neste momento as preocupações se estendem para além da permanente dicotomia entre países capitalistas e socialistas e do eixo Leste-Oeste. As ditas “novas ameaças” superam a concepção tradicional de conflitos entre Estados-Nações, tendo características múltiplas e caráter transnacional. Sendo assim, mais recentemente, a presença da Marinha na Amazônia tem sido marcada pela realização de operações de combate ao tráfico de drogas e de contrabando, fiscalização ambiental e apoio a comunidades ribeirinhas. A Marinha realiza exercícios militares na região, visando treinar suas unidades e manter a prontidão operacional. Em 2005, houve a ativação do 9º Distrito Naval e do atual Batalhão de Operações Ribeirinhas, em Manaus. Vale destacar também o Programa Calha Norte (doravante PCN), que tem como objetivo a segurança e desenvolvimento civil e militar na região norte do país, mais especificamente nas calhas dos rios Solimões e Amazonas.

Não obstante, a cooperação com os demais países amazônicos demonstra-se estritamente necessária, haja vista que a região compreende uma faixa de fronteira com países vizinhos de significativos 10 mil km², cortada por imensos rios transfronteiriços, o que em grande medida propicia a entrada e circulação de ilícitos. Deste modo, como forma de coibir atividades ilícitas, em 2004, foi assinado por Brasil, Colômbia e Peru, um Memorando de Entendimento Tripartite, sendo a Marinha brasileira parte corresponsável pela operacionalidade do acordo, no entanto, iniciativas de cooperação regional no trato da defesa e segurança ainda demonstram-se parcas, com pouca aplicabilidade de operações e treinamentos

conjuntos. Ademais, a segurança do meio amazônico demanda não apenas ações conjuntas entre os Estados, como também desenvolvimento científico-tecnológico próprio para o meio fluvial amazônico.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA ATUAÇÃO DA MARINHA NA AMAZÔNIA E SEUS PROJETOS ESTRATÉGICOS PARA A REGIÃO.

Cabe salientar que o presente trabalho diz respeito a reflexões acerca da dimensão militar, mais especificamente da Marinha, na condução dos interesses do Estado brasileiro na região amazônica. Neste sentido, ao analisarmos a postura das Forças Armadas brasileiras, confrontamos dois fatores de fundamental relevância: o caráter das relações civis-militares e a cultura organizacional de cada Força. Não cabe aqui uma análise da estratégia militar; planejamento e execução de ações militares em situações de conflito, mas sim, sobre o papel do poder militar na consecução dos objetivos do Estado, emanados a partir do processo político interno de tomada de decisão. Como um "Estudo Estratégico" no sentido amplo, pretende-se delinear de maneira introdutória certa conectividade entre os diversos interesses nacionais, visando fortalecer o alargamento da cooperação civil-militar na concepção de políticas de Defesa e Segurança.

Segundo, o Livro Branco de Defesa Nacional, o Brasil concebe seu Plano Nacional de Defesa (doravante PND), seguindo uma série de pressupostos básicos, dentre os quais serão destacados aqui os de relevância para o presente trabalho de pesquisa, sendo eles - promover a proteção da Amazônia Brasileira; privilegiar a cooperação no âmbito internacional; atuar sob a égide de organismos internacionais, conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais e sempre respeitando os princípios constitucionais; estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos.

Fundamentada no Plano Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) define as medidas que devem ser implementadas para que tais objetivos sejam alcançados. Neste escopo, a missão de promover a proteção da Amazônia se dá por meio do contributo das ações de governo de articulação, planejamento, integração e geração de conhecimento. Em decorrência da Estratégia Nacional de Defesa, os projetos de articulação da Marinha levam em consideração a premissa de que o Poder Naval deve ser empregado para levar a presença do Estado brasileiro às localidades mais remotas, como nas bacias fluviais das regiões Norte e Centro-Oeste, demonstrando-se necessário a revitalização e modernização da estrutura material e técnico-científica da Marinha.



Em termos conceituais, a presença da Marinha na Amazônia está diretamente relacionada à garantia da soberania brasileira sobre a região, à proteção dos recursos naturais, à segurança da navegação e à preservação do meio ambiente. A Amazônia é uma área estratégica para o Brasil devido à sua riqueza em recursos naturais, à sua biodiversidade e à sua localização geopolítica. Contudo, uma vez que partimos para uma revisão bibliográfica produzida pela Marinha a respeito do tema, podemos notar uma significativa defasagem na produção teórica voltada para a região amazônica, em detrimento a um grande enfoque no entorno estratégico da Amazônia Azul. A respeito deste panorama o renomado Almirante Vidigal pondera:

A Marinha comete um erro. A Marinha comete um erro no sentido de que ela sempre defendeu a Marinha de águas azuis, a Marinha Oceânica, e sempre desprezou a Marinha interiorana, a Marinha dos Rios, esquecendo que a Guerra do Paraguai foi toda uma guerra fluvial, que nossas vitórias são todas fluviais: Riachuelo, passagem de Humaitá, tudo é fluvial. Na Guerra Cisplatina também, a passagem de Toneleros, tudo é fluvial. A Marinha se esquece da experiência do passado e se apoia em uma Marinha Oceânica. A gente entende isso, a Marinha Oceânica é uma grande marinha, uma marinha que vai a qualquer lugar do mundo. Mas nosso problema de Defesa é tanto fluvial quanto marítimo.

(Vidigal, 2007, s/p)

Como exposto pelo Almirante Vidigal, a Marinha do Brasil tende a estar mais voltada para o Atlântico Sul, no espaço compreendido como Amazônia Azul. No entanto, a presença de uma Marinha na Bacia Amazônica existe desde o princípio da ocupação luso-brasileira na região Norte. Marcado por misticismos e mitologias, o discurso militar sobre a Amazônia passa por transformações inerentes às mudanças na política doméstica e no cenário internacional - “Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical”. A partir da segunda metade do século XX, alterou-se o significado da Amazônia com uma valorização estratégica de dupla face: a da sobrevivência humana e a do capital natural, sobretudo as florestas, a megadiversidade e a água (BECKER, 2001).

Sem embargo, em virtude do competente trabalho do corpo diplomático brasileiro, o imperativo de justiça climática edifica a preservação da Amazônia como responsabilidade conjunta das potências centrais, mantendo a soberania do Brasil sobre o território e seus recursos. Seguindo a agenda ambiental global, o Brasil vem assumindo diversos compromissos internacionais voltados para preservação e

gestão ambiental, além de receber auspiciosos investimentos internacionais por meio do Fundo Amazônia. Desta maneira, recai sobre o Brasil e, por conseguinte, sobre as Forças Armadas brasileiras a responsabilidade de proteger a floresta e os povos que nela habitam.

Todavia, esta, sem dúvidas, não é uma tarefa simples, o combate a degradação ambiental e a atividades exploratórias ilegais na Amazônia, demanda não somente sistemas de monitoramento, artifícios e operações militares, como também projetos de desenvolvimento sustentável e geração de “economia verde”, além da promoção de programas assistencialistas. A garantia da segurança na região requer além de medidas repressivas, ações governamentais que abordem as causas subjacentes dos problemas, como a pobreza, a desigualdade e a falta de acesso a serviços básicos, como saúde e educação.

Ademais, ainda que haja aqui uma legítima preocupação com a originalidade conceitual e teórica no trato das questões estratégicas relativas à Defesa Nacional, os princípios geopolíticos de Mahan, que enfatizam o caráter do povo e do governo, podem ser aplicados à realidade da Amazônia brasileira, considerando que muitas de nossas linhas de comunicação estão presentes no meio fluvial e o meio de transporte mais utilizado na região amazônica é o hidroviário. De acordo com o arcabouço teórico explicitado no Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), o estrategista estadunidense Mahan, atenta que a formulação de uma Política Naval eficaz e um Poder Naval atuante, antevê uma relação de causa e efeito entre esse poder e a grandeza nacional, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, quer como mecanismo para conquistar e manter os objetivos nacionais de Defesa.

A Amazônia, por possuir uma vasta extensão de rios navegáveis, depende principalmente de vias fluviais para a movimentação de pessoas e mercadorias. Nesse contexto, o caráter do povo, sua disposição e habilidades para navegar pelos rios, é fundamental para a manutenção das atividades econômicas e sociais na região. No entanto, a região enfrenta desafios significativos em relação à saúde e à educação. A falta de acessibilidade e infraestrutura adequada muitas vezes impede o acesso a serviços básicos, como a educação, e afasta as populações amazônicas da concepção de identidade nacional brasileira. Neste sentido, navios escolares poderiam ser uma solução plausível para essa questão, permitindo que crianças e adolescentes ribeirinhos tenham acesso à educação brasileira.

Da mesma forma, a falta de hospitais e profissionais de saúde na região amazônica torna a assistência médica escassa. Esforços governamentais para promover a presença de navios hospitalares equipados com equipes médicas, visam garantir o atendimento básico à população e evitar que enfermidades simples



se agravem por falta de tratamento adequado. Atualmente, no Comando do 9º Distrito Naval são empregados quatro NAsH: - Navio de Assistência Hospitalar Doutor Montenegro; Navio de Assistência Hospitalar Oswaldo Cruz; Navio de Assistência Hospitalar Carlos Chagas; e Navio de Assistência Hospitalar Soares de Meirelles.

Em suma, os princípios geopolíticos de Mahan sobre o caráter do povo e do governo podem ser aplicados à realidade da Amazônia brasileira, especialmente considerando que muitos territórios e comunidades só podem ser acessados pelo transporte hidroviário. Investimentos em navios escolares e hospitalares, bem como no fortalecimento das capacidades da Marinha, poderiam melhorar significativamente a qualidade de vida e a segurança da população amazônica, promovendo um desenvolvimento mais equitativo e sustentável.

O fortalecimento da identidade nacional, aliado à presença ativa da Marinha, contribui para a formação de um ambiente mais seguro e estável, permitindo que a preservação ambiental caminhe lado a lado com o desenvolvimento socioeconômico da região. Dessa forma, a trindade paradoxal de Clausewitz pode ser empregada na análise da importância do fortalecimento da identidade nacional do povo da Amazônia brasileira. Em um cenário ideal, o governo, o povo e as forças armadas, representados pela trindade, trabalham conjuntamente para garantir a defesa e a prosperidade da Amazônia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propõe analisar a presença da Marinha na Amazônia brasileira a partir da Estratégia Nacional de Defesa e Desenvolvimento Sustentável, buscando prescrever vínculos entre o posicionamento do Brasil nas questões de Defesa e, as ações e meios necessários para efetivamente dotar o Estado da capacidade para atender os interesses nacionais, que devem ser estabelecidos através de debates civis-militares mais abrangentes, que levem em consideração a realidade e demandas da população amazônica.

Ao longo da pesquisa, foi possível perceber a importância da Marinha na região, tanto do ponto de vista da segurança e defesa nacional, como no aspecto do desenvolvimentista. A presença da Marinha na Amazônia tem sido fundamental para garantir a soberania do país sobre essa área estratégica, que conta com uma vasta extensão de rios e fronteiras internacionais, além de ser rica em recursos naturais e biodiversidade. Através de suas operações e patrulhamentos, a Marinha

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

tem contribuído para a proteção dos interesses nacionais, combate ao tráfico de drogas e armas, preservação ambiental e segurança da população local.

Contudo, apesar dos esforços e impacto positivo da presença da Marinha na Amazônia, ainda há desafios a serem enfrentados. A falta de recursos financeiros, infraestrutura adequada e pessoal capacitado, são aspectos que dificultam a efetividade das ações da Marinha na região. Além disso, questões políticas e sociais, muitas vezes de caráter transnacional, como mineração ilegal, desmatamento e tráfico, representam grandes desafios. Diante disso, é fundamental que haja um maior investimento por parte do Governo Federal na Marinha, para que esta possa desempenhar seu papel de forma mais eficiente na região amazônica. Além disso, é necessário um trabalho conjunto entre os órgãos governamentais, sociedade civil e comunidades locais, visando à promoção do desenvolvimento sustentável e a preservação da Amazônia brasileira.

Concluimos, portanto, que o fortalecimento da infraestrutura e de ações estratégicas envolvendo diferentes atores nacionais, assim como arranjos de cooperação regional como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), são fulcrais para que se possa alcançar uma gestão eficiente e sustentável desse importante ecossistema. Para que assim, sejam alcançados os princípios fundamentais do Estado Brasileiro, delineados pelo Plano Nacional de Defesa e perseguidos através da Estratégia Nacional de Defesa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. A geopolítica da Amazônia no século XXI. Manaus: Revista GeoNorte, v. 7, p. 945-964, 2013.

AMIN, Mario Miguel. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 107, p. 17-38, 2015.

BECKER, Berta K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?. Rio de Janeiro, 2001

BECKER, Bertha K. Geopolítica da amazônia. **Estudos avançados**, v. 19, p. 71-86, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Portaria nº 020, de 2 de abril de 2003 (Aprova a diretriz para o relacionamento do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas). Brasília, 2003b

Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical : o discurso militar brasileiro sobre a Amazônia no século XX. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/1962-da-conquista-do-inferno-verde-a-protecao-do-paraíso-tropical-o-discurso-militar-brasileiro-sobre-a-amazonia-no-seculo-xx>>.



DE OLIVEIRA ALVARES, Ticiania; NARITA, Beatriz Sakuma; RODRIGUES, Marcela Cardoso. A geopolítica da Amazônia e a integração latino-americana. **Revista USP**, n. 136, p. 83-102, 2023.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional.

HERZ, Mônica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. In: Estudos Avançados, vol. 16, nº 16, São Paulo, set./dez. 2002.

LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL BRASIL 2020. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf>.

MARQUES, A.; DUARTE VILLA, R.; PAULO, S. Amazônia: pensamento e presença militar. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/publico/TESE_ADRIANA_APARECIDA_MARQUES.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

NASCIMENTO, Durbens Martins. A política de Defesa Nacional para a Amazônia e suas consequências ao Programa Calha Norte. Revista Humanitas (Belém), 2007

ROCHA, Márcio. Defesa Nacional: Uma Abordagem Conceitual.

Vista do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistamaritima/article/view/4064/3937>>. Acesso em: 19 jul. 2023.



GOVERNANÇA CRIMINAL E NARCOTRÁFICO: [IN] SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA LATINA.

Maria Luiza Ferreira da Mata (PPGEST/INEST)

Resumo: Capitaneado por um modelo de policiamento originado na Ditadura Militar, o artigo objetiva apresentar de forma sumária e introdutória a relação entre o surgimento de atores violentos não estatais com o atual cenário sócio-político latino-americano. Sobre a tese de que ao promover Guerra às Drogas o Estado não tem como objetivo combater o tráfico e sim o traficante, quer dizer, que o Estado faz uso da violência instrumentalizada na Guerra às drogas como Política de poder. Temos por finalidade relacionar o surgimento de novos atores e formas de controle social, ao confronto entre as políticas públicas e de segurança praticadas na América Latina, com ênfase no Brasil.

Palavras-chave: Guerra às Drogas; Narcotráfico; Instrumentalização da Violência; Política de Poder.

INTRODUÇÃO

A América Latina tem sido nas últimas décadas campo de tensões regionais ano após ano intensificadas, seja pelo atrito entre Estados, seja pela ação de atores violentos não-estatais de características transnacionais, que se traduzem principalmente pelo crime organizado nas suas distintas formas. Delimitados por uma série de conflitos sociopolíticos dinamizados pela criminalização da produção e do consumo de drogas, o narcotráfico, identificado pela venda de substâncias ilícitas, neste sentido, tem sido o foco de tensões e debates a respeito do atual cenário regional de segurança, que atrela a política sanitária de controle às drogas ao combate à violência e ao crime organizado.

Expresso na ausência de controle político e econômico sobre as catástrofes e incertezas fabricadas em espaços onde imperam as leis da insegurança, o crime organizado e a “produção social do risco”¹, sistematizados nas relações de trabalho, neste curso, reforçam a contestação desenfreada da pós-modernidade sobre a criminalização da pobreza e a exploração do trabalho. Consequência de contrariedades e conflitos distributivos, que constatam que a proibição do uso destas substâncias [droga-mercadoria] agregam valor ao seu mercado e, desta forma, inauguram relações regidas pela violência, e pela disputa de poder (ROCHA, 2015).

¹ Ulrich Beck

Se nos projetarmos sobre as implicações securitárias do fenômeno do narcotráfico no âmbito latinoamericano, através da análise do processo de militarização da segurança pública, por exemplo, nos forçaríamos a reconhecer, que, independentemente da vontade dos indivíduos, a uma série de mecanismos que se articulam e se reproduzem, perversamente. Sob a justificativa de melhorar a vida individual e coletiva, a guerra às drogas, neste sentido, abriu espaço para a perseguição e apresamento de grandes contingentes de indivíduos tidos como perigosos à ordem social. Pertencentes, precisamente, “[...] às camadas mais pobres e numerosas dos centros urbanos que tanto preocupavam e mobilizavam – desde finais do século XVIII na Europa e a partir do final do século XIX nas Américas – as classes governantes” (RODRIGUES, 2011, p.11).

Assim, tendo como foco o processo de formação político latino-americano, isto é, as dimensões que o caracterizam e o diferem, ao desmistificar o narcotráfico apenas como atividade criminosa, considerando-o, atividade lucrativa ilícita, entendemos que os agentes do negócio das drogas são “exploradores” como quaisquer outros “exploradores capitalistas” (ROCHA, 2015). Vender drogas não é atividade violenta por natureza, caso contrário, a venda de álcool e tabaco teria essa característica. Assim, a irracionalidade do proibicionismo, aliada a políticas de contenção social praticadas pelo Estado, fortalece a criminalização de jovens pobres e permite que os trabalhadores do tráfico estejam cotidianamente inseridos em riscos.

Sendo assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a estrutura política do tráfico de drogas na América Latina, com ênfase no Brasil, durante as duas últimas décadas a partir da hipótese de que a “instrumentalização da violência” na guerra às drogas e uma “política de poder” e não de combate ao tráfico. A violência política guiará o estudo, neste sentido, iremos buscar para além da análise específica e conceitual, desenvolver uma leitura comparada da violência praticada na América Latina, a fim de compreender suas similitudes e diferenças através da análise do surgimento e expansão das milícias em comparação com o domínio exercido por facções de traficantes, bem como, sua relação com as políticas de Segurança e Defesa praticadas pelo Estado.

Para isso, buscaremos analisar o aprofundamento de um estrutura de controle social originada na ditadura, a partir de uma perspectiva realista e periférica, ou seja, em termos subjetivos, particulares, e realistas, compreender as dinâmicas, as características, e as consequências da interação entre o Estado e a política de guerra às drogas. Por fim, considerando que a tráfico não é em si naturalmente uma atividade violenta, bem como, que o narcotráfico e todos os



fenômenos que o acompanham são decorrência de posicionamentos políticos ideologizados, buscaremos afirmar que, a instrumentalização da violência na guerra às drogas e uma política de poder e não de combate ao tráfico a partir da confrontação e distinção entre poder e violência de Hannah Arendt.

DESENVOLVIMENTO

Identificado pela capacidade coercitiva de atores não estatais sobre determinados grupos e territórios, o termo governança criminal, segundo Antonio Díaz e José Alves, refere-se ao processo de controle social exercido por organizações criminosas sobre determinados territórios em que o Estado é fraco ou negligente. É fato que as estruturas estatais de segurança pública são ineficazes no sentido de combater a violência, e garantir segurança à população, uma vez que tomam da violência um meio de legitimar seu poder, promovendo constantes entraves entre traficantes e milicianos. Segundo Daniella Ferrugem, “[...] a proibição de algumas substâncias em detrimento de outras são escolhas políticas, muito mais ancoradas em preconceitos e estatutos morais e econômicos do que farmacológicos” (2019, p.26). Ou seja, o Estado está contratando violência futura, à custa de jovens pobres, pessoas lidas como perigosas ao sistema, através da instrumentalização da violência com a “guerra às drogas”.

Fonte da clássica frase "queremos ter mais que relações comerciais com os Estados Unidos, queremos ter relações carnis", desenvolvida durante os anos 1990 pelo pensador argentino Carlos Escudé, o realismo periférico, nesta perspectiva, parte do aspecto militar e econômico do Estado frente a guerra as drogas. Possibilitando sua adequação geopolítica a partir de um viés regional, ou seja, analisa-se as possibilidades de se contrapor, ou não, a outro Estado, em termos subjetivos, particulares e realistas. Isto é, potencial particular de defesa.

Considerando a centralidade da segurança pública em relação à democracia, a partir de uma perspectiva ampla - desde a estrutura policial, passando pela política nacional de segurança e defesa, até a política de drogas -, aqui, entendemos a relação do combate ao tráfico internacional de drogas capitaneado pelo pelos Estados Unidos como estratégia política e econômica de controle de países periféricos.

Tendo em mente o papel do poder militar na política internacional, bem como, a consecução dos objetivos do Estado, sobretudo a qual se deve a ascensão do modelo de negócio miliciano num país de urbanização descontrolada e cultura política permeável ao autoritarismo. Segundo Martin Wight, autor de “A política do

Poder”, nenhum estado pode escapar da configuração de poder, para o autor, a configuração do poder leva a considerações a respeito de estratégia, enquanto o equilíbrio de poder leva a considerações a respeito do potencial militar, bem como, da iniciativa diplomática e do poder econômico. Para Wight, o equilíbrio de poder é o princípio daquilo que poderia ser chamado de “ a mecânica da política de poder”. Assim, a política do oportunismo é em sua essência um exemplo de posse da capacidade de exercer o equilíbrio de poder, ou seja, aqui, a política de poder nas relações internacionais refere-se a capacidade política que um soberano tem de proteger seus próprios interesses através da capacidade militar.

Assim, entendida como mecanismo de prevenção e redução de ameaças, a segurança é uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis [identificáveis] contra a existência de alguém ou de alguma coisa” (CEPIK, 2001). Condição abstrata e abrangente, dentro do campo da Segurança Internacional, trata-se da percepção de ameaça ao desenvolvimento social e econômico por parte do Estado, isto é, a capacidade de uma unidade política impor sua vontade sobre as demais. Ao securitizar um tema, por exemplo, as políticas estatais definidas para lidar com aquele assunto deixam de ser consideradas “normais” e passam a ser tidas como “políticas de emergência ou pânico”, permitindo o acionamento momentâneo de medidas ilegais ou incomuns.

Assim, constituído por indivíduos com objetivos em comum, o Estado, aos olhos da política de Segurança Internacional, visa a proteção coletiva e individual dos membros que compõem sua sociedade contra ameaças à sobrevivência e autonomia. Desta forma, o caminho para se compreender a violência praticada pelo Estado com a guerra às drogas, segue a reconstrução da complexidade das relações sociais, nos quais localizamos relações de poder (TAVARE, 2022). “A violência seria a relação social, caracterizada pelo uso real ou virtual da coerção, que impede o reconhecimento do outro - pessoa, classe, gênero ou raça - mediante o uso da força ou da coerção, provocando algum tipo de dano, configurando o posto das possibilidade da sociedade democrática contemporânea (SANTOS, 2022, p.291)”.

De acordo com o exposto aqui, as autodefesas mexicanas e as milícias brasileiras exercem o controle de territórios e de populações, mostrando que o Estado não tem poder soberano exclusivo. Em vez disso, esse poder é disputado, negociado ou complementado por uma pluralidade de atores que exercem o controle e a regulação social e conduzem as disposições práticas em seus territórios, inclusive o direito à vida e a condenação à morte. Nota-se que o Estado não está ausente. Pelo contrário, participa em diferentes momentos e intensidades nos territórios e nos regulamentos que os gerenciam, enquanto configura a legitimidade do uso da coerção, situando a não exclusivamente no Estado. (DIAS & ALVES, 2022, p.171)



As milícias, neste sentido, surgiram no Brasil com a justificativa de combater o tráfico de drogas e o avanço do crime organizado, promovendo “paz” e “segurança”. Segundo Antonio Fuentes Díaz e José Cláudio Souza Alves (2022), esse tipo de governabilidade, gerada por atores não estatais tem sido caracterizada pelo termo governança [criminal]. Pode-se dizer, neste sentido, que o risco é indissociavelmente uma constante pós-moderna assim como é também um fruto dela. Segundo Beck (19980, ao mesmo tempo em que pode ser encarada como uma fase de superação histórica, marcada por avanços na ciência e na tecnologia, também pode ser visto como um desencadeamento lógico da própria estrutura da sociedade industrial, responsável pelo incremento na produção de bens e serviços.

No caso das milícias, a ambiguidade do risco reside na necessidade de decisão que ele implica, ou seja, ao promover “segurança” a partir do combate às drogas e do crime organizado, o Estado promove insegurança ao apoiar grupos que oferecem “segurança pública” privada. Assim, “[...] a reflexividade e a impossibilidade de controle do desenvolvimento social invadem as sub-regiões individuais, desconsiderando jurisdições, classificações e limites regionais, nacionais, políticos e científicos” (BECK; GIDDENS & LASH 1995, p. 22 apud SPINIELI & NETO, 2019, p.386).

O poder carrega uma grande ascendência na violência, essa muitas vezes utilizada exclusivamente para alcançar esse objetivo, segundo Hannah Arendt, as causas psicológicas da violência são frutos de uma motivação, de um ódio muito mais interiorizado. A perversidade humana, os crimes e condutas violentas, deste modo, são encarados como vício social. Para a autora, a violência pode destruir o poder, mas é incapaz de criá-lo, logo, não pode dele originar-se, daí seu caráter instrumental.

Observem, esse é um ponto decisivo para compreendermos as dinâmicas analisadas. Não se trata do traficante, daquele personagem que aparece na mídia, com armas longas se impondo pela força a comunidades e a territórios vulneráveis. Nós estamos falando do pequeno varejista, aquele negociante da substância ilícita que faz seu ganho diário, que é preso em flagrante delito, sem porte de arma, sem práticas de violência e sem nenhuma ligação, observável, orgânica com o crime organizado. Aqui, o “traficante-varejista”, força de trabalho não qualificada e substituível, ao ingressar no sistema penitenciário tem de se filiar a uma facção para sobreviver. Segundo Luiz Eduardo Soares, autor de “Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos”, as facções criminosas nascem em sua maioria dentro dos presídios, inicialmente como forma de autodefesa contra as violações de que os presos são vítimas, convertendo-se em agências criminosas.

Que dizer, o Estado com a “guerra às drogas” está contratando violência futura ao custo da destruição da vida de jovens inocentes, trabalhadores informais e ilegais, “[...] muitos deles, pertencentes ao grupo que Marx (1988) chamou de lumpemproletariado urbano, que, devido à condição de pobreza e vulnerabilidade, se submetem aos riscos do trabalho em troca de remuneração” (ROCHA, 2015, p.55). Assim, segundo Andreia Rocha (2015), autora de “Relações de trabalho no narcotráfico: exploração, riscos e criminalização”, para falarmos sobre os diferentes tipos de trabalho e sua relação com o tráfico, torna-se essencial a distinção dos agentes: produtor, agenciador e vendedor varejista, bem como, a discussão, dos efeitos do proibicionismo como política ideológica de “guerra às drogas”.

[...] uma atividade que envolve o cultivo, fabricação, importação, distribuição e/ou venda de drogas ilícitas. O tráfico de drogas é um sistema hierárquico em que drogas são movimentadas por contrabandistas, cultivadores ou fabricantes para atacadistas ou intermediários que passam o produto para a cadeia de varejistas, consumidores finais ou usuários eventuais (DESROCHES, 2005, apud ROCHA, 2015, p.62)

Assim, entende-se que, o vetor biopolítico (Foucault) do proibicionismo, como afirma Rodrigues (2012), fruto da articulação política e jurídica dos Estados entre leis domésticas, restritivas à produção e consumo de psicoativos, findam-se em políticas de criminalização da pobreza. Aqui, sua combinação entre moralismo e repressão seletiva, revela-se como tática de controle social, investida na segurança pela articulação de políticas punitivas e de intervenção sobre a vida. Assim, observa-se neste processo surgimento de novas formas de controle social em que grupos civis desempenham um papel de liderança na produção da ordem social com certo grau de legitimidade para além da esfera estatal.

No caso mexicano, o processo está associado ao confronto das políticas públicas de segurança com o narcotráfico e à quebra do equilíbrio histórico entre as atividades ilegais e as relações sociais nas comunidades. O caso brasileiro, por sua vez, revela o aprofundamento de uma estrutura de controle social originada na ditadura empresarial-militar de 1964, bem como as modificações decorrentes da formação das facções a partir do final dos anos 1970 e sua expansão no domínio de favelas e periferias. (DIAS & AIVES, 2022, p.154-155)



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernidade contemporânea, segundo Ulrich Beck, está marcada por problemas e conflitos distributivos que se embaralham com os problemas e os conflitos que emergem da produção, e da distribuição de riscos técnico-científicos, Para o sociólogo, a produção social de riqueza está sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos, aqui, identificados, pelas relações de trabalho na produção, distribuição e circulação da droga-mercadoria. Aqui, o Estado, não tem como objetivo combater o tráfico de drogas, e sim conter a população socialmente carente e indefesa enquanto se legitima politicamente, na qualidade de elite, através da instrumentalização da violência.

Os grandes produtores mundiais de maconha e cocaína estão na Bolívia, Peru, Paraguai e Colômbia, ao adentrarem no país, as drogas chegam às cidades para as mãos dos traficantes varejistas. Enquanto mecanismo de instrumentalização da violência, a guerra às drogas, permite que o Estado se legitime geopoliticamente, ou seja, não se trata de uma política sanitária de “segurança” pública, se trata de uma política de poder. A violência é sempre um instrumento para alcançar algo e o poder se satisfaz em si próprio, não necessitando mais da violência para sua permanência, mas sim legitimidade. Resumidamente, poder e violência são fenômenos diferentes, porém, usualmente, surgem juntos, sendo que o poder vem antes de tudo e é predominante. Assim, violência surge como um dispositivo de excesso de poder por parte do Estado, ou seja, ao promover guerra às drogas o estado promove insegurança, o que aumenta a violência.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. Sobre a Violência

BECK, Ulrich. Capítulo 1 - Sobre a lógica de distribuição de riqueza e da distribuição de riscos. In: Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. *Security and Defense Studies Review*, [S.L], v. 1, p. 1-19, 2001.

DÍAZ; Antonio Fuentes & ALVES; José Cláudio Souza. (2022). Michoacán e Rio de Janeiro: Governança criminal, controle social e obtenção de lucro e poder político pelas autodefesas armadas e pelas milícias Dilemas, *Rev. Estud. Conflito Controle Soc.* – Rio de Janeiro – Edição Especial no 4 – 2022 – pp. 153-178

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

FERRUGEM, Daniela. (2019). Guerra às Drogas e a Manutenção da Hierarquia Racial. Belo Horizonte. Editora Letramento.

SANTOS, Ariane. O Realismo Periférico e o Institucionalismo Pragmático: Diferentes Posicionamentos de Argentina e Brasil nos anos noventa

SOARES, Luiz Eduardo. Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos, Editora Boitempo, São Paulo.

OLIVEIRA, Lucas Lopes. A criminalização da pobreza na América Latina como estratégia de controle político Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 168-186, jul.-dez. 2016

ROCHA; Andréa Pires (2015) Relações de trabalho no narcotráfico: exploração, riscos e criminalização. Argumentum, Vitória (ES), v. 7, n.1, p. 55-68, jan./jun. 2015. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v7i1.9020>

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: Vício de Guerra. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 9-41.

TAVARES, José Vicente Dos Santos (2022). A violência como dispositivo de excesso de poder. *Sociedade E Estado*, 10 (02), 281–298. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/44054>

ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz?. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul./dez. 2007.

WIGHT, Martin. A política do poder, Imprensa Oficial do Estado Editora Universidade de Brasília Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais São Paulo, ZOOZ.



O Envolvimento da Coréia do Sul na Guerra do Vietnã: Uma Análise da Aliança Coréia do Sul - Estados Unidos e sua Busca Incessante por Acordos de Segurança no Século XX.

Sofia Santoro Silva Abel Simão (GRI/INEST/UFF)

Resumo: O presente trabalho busca fazer uma análise acerca da aliança entre Coréia do Sul e Estados Unidos e como essa relação culminou no inevitável envolvimento do país do leste asiático na Guerra do Vietnã. Mais profundamente, serão analisados os benefícios econômicos que foram colhidos por essa aliança na década de 1970, e como a presença constante da busca por acordos de segurança duradouros pela Coréia do Sul guiaram essa relação. Para atingir este objetivo, serão utilizados, especialmente, a teoria realista e o conceito de segurança coletiva. Pretende-se contribuir, academicamente, para os estudos de segurança internacional, de defesa do leste asiático e da relação entre crescimento econômico e guerra.

Palavras-chave: Segurança Internacional, Coréia do Sul, Estados Unidos, Realismo, Alianças.

INTRODUÇÃO

A teoria realista, uma das principais abordagens clássicas para o estudo das Relações Internacionais, argumenta que os Estados se encontram em constante ameaça e buscam maneiras de reforçar sua segurança. No caso de uma aliança com outro Estado, esta ocorre caso ambos possuam um inimigo em comum, e um perigo em potencial. Essa mesma abordagem, baseada na balança de poder, delimita que Estados que possuem a necessidade de lidar com uma ameaça militar, porém não possuem recursos suficientes para reforço militar, tendem a criar alianças com outros Estados que lidam com as mesmas ameaças (WALTZ, 1979; WALT, 1987).

Um medo constante dos Estados menores, porém, é do abandono de seus aliados mais fortes em vista de uma eventual falta de vantagem nessa aliança que beneficie o Estado maior. Isso leva ao entendimento de que Estados têm uma propensão maior a cumprir com seus tratados quando esperam por maiores benefícios em uma relação de aliança, do que os custos de terminá-la (LEEDS, 2003). Além disso, teorias diversionárias argumentam que Estados com instabilidade política e líderes que enfrentam vulnerabilidade doméstica têm tendência à dar mais foco em relações de aliança, priorizando a cooperação com Estados mais fortes para ajuda externa, política e militar, para que possam focar em suas questões internas (DAVID, 1991).

De acordo com esses conceitos, é possível aplicá-los à aliança entre os Estados Unidos e Coreia do Sul, firmada a partir da Guerra da Coreia (1950-1953), e chamada de “Acordo de Defesa Mútuo”, é considerada uma das mais relevantes e longas da região do Pacífico. No entanto, essa relação sofreu diversas mudanças ao longo dos anos, especialmente ao considerar o contexto internacional da metade do século XX e os desdobramentos da Guerra Fria. Ao apoiar a Coreia do Sul, os Estados Unidos faziam uma investida direta contra o avanço do comunismo no Oriente, porém o país asiático saiu da Guerra extremamente fragilizado no âmbito político e econômico, além de possuir apenas a assinatura de um armistício com a Coreia Popular. As tensões na fronteira com o território do Norte se mantinham presentes.

Nesse contexto, a Coreia do Sul se mantinha vigilante e apreensiva acerca de uma possível diminuição do apoio estadunidense nessa relação custosa, considerando o envolvimento dos EUA na Guerra do Vietnã, e buscava maneiras de reafirmar essa aliança, que era essencial para reforçar militarmente sua segurança e garantir investimentos nos projetos de infraestrutura e tecnologia de defesa do país. Além disso, o país do leste asiático se sentia especialmente vulnerável na península e julgava que o Acordo de Defesa Mútuo que possuía com os Estados Unidos não era suficiente, pois não delimitava resposta militar automática dos EUA no caso de um ataque à Coreia do Sul (MACDONALD, 1992, 80-82)

A estratégia que o presidente Park Chung Hee tomou após suceder Rhee Syngman foi a mesma: oferecer as tropas da Coreia do Sul para lutar no Vietnã contra o comunismo na Ásia, e no processo receber compensação militar e econômica dos Estados Unidos e pressioná-los por acordos mais concisos e duradouros de segurança na região, além de reforçar sua aliança. Esse artigo busca responder porque um país fragilizado como a Coreia do Sul na década de 1960 escolheu participar ativamente de uma guerra de procuração que não o envolvia diretamente, quais os benefícios colhidos por essa decisão, e como as consequências afetaram a relação do país com os Estados Unidos, seu maior aliado.

A ALIANÇA ESTADOS UNIDOS - COREIA DO SUL

O presente ano de 2023 marca os 70 anos da aliança militar formal entre os Estados Unidos e a Coreia do Sul, que surgiu ao fim da Guerra da Coreia e se mantém atual. O Acordo de Defesa Mútuo, no contexto da Guerra Fria, garantia



segurança à uma Coreia do Sul fraca e que dependia completamente dos Estados Unidos para sua defesa. Seguindo a linha de pensamento de Leeds e Savun (2007), o país norte-americano via em seu aliado asiático a vantagem de ser uma base estratégica para combater o avanço do comunismo na Ásia, o que era muito mais vantajoso, no período, do que abandoná-lo após o armistício.

No entanto, ao longo desse relacionamento bilateral o contexto internacional mudava e novas frentes de guerras por procuração surgiam ao redor do mundo em um esforço dos EUA de combater o comunismo contra a União Soviética. A atenção do país norte-americano voltada a outros conflitos trouxe apreensão à Coreia do Sul de que o país considerasse diminuir as tropas americanas em seu território, tornando-os vulneráveis a uma nova investida da Coreia do Norte. Além disso, a República da Coreia rapidamente percebia que, o acordo que possuía com os EUA não era suficiente para assegurá-los de sua segurança, e ativamente passaram a buscar regimes de segurança coletiva regionais, à face da OTAN e da ASEAN, que abrangesse uma quantidade maior de países do pacífico.

Em face de tais preocupações que afligiam o governo de Park Chung Hee, em sua primeira visita a Washington em 1961, desde que havia tomado o poder pelo golpe de 16 de maio, o presidente ofereceu ativamente apoio militar ao presidente Kennedy em sua empreitada ao Vietnã:

“With regard to Southeast Asia, particularly Viet-Nam, the Chairman [Park Chung Hee] stated that, as a firm anti-Communist nation, Korea would do its best to contribute to the security of the Far East, North VietNam had well-trained guerrilla forces. Korea had a million men well trained in this type of warfare. These men had been trained in the regular forces and were now separated. With U.S. approval and support, Korea could send to Viet-Nam its own troops or could recruit volunteers if regular troops were not desired. Such action would prove that there was unity of action among the nations of the Free World. Just before he had discussed this question with his senior ROK officers. All were enthusiastic. He suggested that the president ask his military advisers to study this offer and let him know the results... (US Department of State 1998)”

Parecia um cenário extremamente improvável que um Estado empobrecido, economicamente defasado e que sofria ameaças a seu território visse como opção mais viável de reforçar sua própria segurança e assegurar compensações, o envolvimento em uma guerra que não era de interesse de sua política externa. O governo justificava publicamente sua decisão como uma dívida que o país possuía com os membros do “Mundo Livre” que participaram na Guerra da Coreia, porém eram poucos os que acreditavam que essa fosse a motivação

principal para uma intervenção militar em larga escala naquele momento. (JUNG, 2016)

Diversos estudos focaram na relação desigual entre os Estados Unidos e Coreia do Sul para explicar sua participação na Guerra do Vietnã, justificando que o país asiático era um parceiro de aliança fraco, que não via outra opção senão ceder às demandas de seu aliado mais forte, em vista da dependência econômica e militar do país aos EUA. De fato, os auxílios que os EUA continuamente enviavam à Coreia do Sul somaram \$12.6 bilhões de dólares de 1946 a 1976, o que compreendia 73% das importações anuais do país e 12% de seu Produto Nacional Bruto em 1961 (WOO 1991, 45-46; Lee 2011, 407), além das tropas americanas que se mantinham na Coreia do Sul em caso de outro ataque pela Coreia do Norte.

Ademais, o país asiático não poderia esperar que os Estados Unidos mantivessem seu apoio incondicional à Coreia do Sul a longo prazo, fato que marcou a relação entre os dois países durante todo o período de negociação para a participação na Guerra do Vietnã, durante e após o conflito também. O Conselho Nacional de Segurança dos EUA, preocupado com a necessidade de reduções em assistências militares e econômicas do seu programa de auxílios ao exterior, trouxe à tona a possibilidade de grandes reduções aos investimentos feitos à Coreia do Sul até 1963, argumentando que:

“Our investment in Korea far exceeds U.S. strategic interests. On top of \$5 billion already invested since the Korean War, we plan another billion in MAP alone over the next five years. Moreover the ROK falls so short of being able to find even the local currency costs of its over-sized army that’s our biggest remaining Stabilization Assistance account (\$90 million in FY '63 and perhaps \$400 million planned for FY 64-68).... In short, Korea continues to be our most expensive military satellite. Is it worth as much as it costs?” (US National Security Council Staff, 1961)

Apesar do medo de abandono, tanto militar quanto econômico, por parte dos EUA que afligia a Coreia do Sul, a motivação do país para entrar na Guerra do Vietnã foi muito anterior à campanha estadunidense para que seus aliados os auxiliassem na guerra em 1965. O país não se viu forçado a entrar na guerra; ele desejava participar ativamente desde o início do conflito para, acima de qualquer motivo, assegurar acordos de segurança duradouros à Coreia do Sul que fossem além do Acordo de Defesa Mútuo com os EUA, desejo esse que foi constantemente negado pelos Estados Unidos pela justificativa que o acordo existente era suficiente aos dois países. (BAE, 2015)



Esse episódio marcou a relação entre os dois países e assegurou à Coreia do Sul de que o país deveria se manter firme em sua própria agenda, oferecendo ajuda até mesmo diretamente ao Vietnã do Sul em um esforço de criar um regime de segurança nos limites da sua diplomacia (BAE,2015, p. 371). Da mesma maneira, manteve os esforços de enviar tropas ao Vietnã como ajuda aos Estados Unidos, dessa forma buscando compensação econômica e reforços militares. Em 1965, após 10 anos de guerra em que os EUA estavam se vendo sem opções, finalmente o governo de Park Chung Hee pode iniciar suas estratégias ao se envolver diretamente no conflito.

O ENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL NA GUERRA DO VIETNÃ

Mesmo com as notícias de uma possível redução do auxílio econômico e de tropas americanas no território sul-coreano ao final de 1963 e início de 1964, o governo de Park Chung Hee manteve sua estratégia de oferecer tropas para se envolver na Guerra do Vietnã. Ao observar o desenrolar do conflito de maneira negativa aos Estados Unidos, Park se preparou para um possível pedido do país para auxílio no conflito, que foi feito em maio de 1964, quando o presidente Lyndon Johnson fez um apelo para as nações do “Mundo Livre” na guerra contra o comunismo no Sudeste Asiático.

Após poucas semanas, os dois países entraram em acordo para que a Coreia do Sul enviasse tropas, material, e qualquer outro tipo de auxílio que os Estados Unidos precisasse. Em setembro, a primeira expedição sul-coreana foi feita em nome dos Estados Unidos para o Vietnã, que continuamente requisitou auxílio do país asiático nos próximos oito anos de guerra, somando mais três expedições ao sudeste asiático. (BAEK, 2013, p. 152)

No entanto, nenhuma dessas expedições foi enviada sem uma lista extensa de requisições do governo sul-coreano, que constantemente incluía: aumento salarial para os militares sul-coreanos, congelamento na diminuição da assistência militar americana, e uma declaração da Casa Branca de que a USFK (forças armadas estadunidenses na Coreia) se manteriam indefinidamente no mesmo nível atual. (BAEK, 2013, p.153). Ao público-geral, Park justificava sua decisão de que se o Vietnã do Sul caísse para os comunistas, a Coreia do Sul poderia ser a próxima, portanto era imprescindível que o país os defendesse, além de apelar para uma consciência coletiva de que isto seria um favor pelas contribuições estadunidenses à Guerra da Coreia, porém era claro que o presidente almejava

assegurar assistência econômica e militar estadunidense em vista de uma possível redução de ambas no país.

A noção de que, se a Coreia do Sul soubesse utilizar dessa empreitada ao Vietnã de maneira estratégica, o país poderia usar os benefícios para desenvolvimento econômico e diminuir sua dependência dos Estados Unidos, levou o país a barganha de maneira ferrenha para enviar suas tropas ao Vietnã. Seul teria submetido uma lista de exigências com mais de dez pontos, dentre eles custos orçamentários adicionais associados a envio de tropas para o Vietnã, apoio orçamentário dos EUA equivalente a três quartos do orçamento militar coreano até 1971, e vários empréstimos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento da indústria pesada do país (US Department of State, 1966).

Apesar dos benefícios econômicos colhidos durante os oito anos de envolvimento da Coreia no conflito, o governo despachou 325000 tropas aliadas aos Estados Unidos, tendo mais de 5000 vítimas, sem contar os feridos em ação. O país foi o segundo maior contingente militar estrangeiro em solo vietnamita, atrás dos EUA, mantendo uma média de 45000 tropas em áreas de operação, o que incluía pelotões de engenharia, enfermagem e artes marciais. As tropas sul-coreanas tiveram uma importância central no lado Sul da guerra, especialmente na parte central da costa do território, e eram conhecidas por sua disciplina - e crueldade, por parte dos civis vietnamitas. (BAEK, 2013, p. 148)

Além da busca por investimentos, que se tornou prioridade no governo de Park Chung Hee, o Presidente buscava alterar o Acordo de Defesa Mútuo para assegurar uma cláusula de invasão automática dos Estados Unidos no país em caso de ameaça norte-coreana. Apesar da pressão feita ao governo estadunidense nas negociações pelo auxílio no conflito, tal alteração não foi concluída e Park foi dissuadido a esperar pela vitória estadunidense no conflito para retomar as conversas acerca do reforço à segurança sul-coreana por meio de acordos. (BAE, 2015)

No entanto, apesar dessa esperança baseada em um fim do conflito à favor dos Estados Unidos, o que efetivamente ocorreu foi a falha dos norte-americanos e seus aliados em derrotar o comunismo no Sudeste Asiático. O desfecho da Guerra do Vietnã, junto à mudança da Política Externa dos EUA com a posse do presidente Nixon, alterou o contexto das relações internacionais de tal forma que se tornara inviável manter as pressões em busca de novos acordos de segurança no Leste Asiático.



CONCLUSÃO

Park Chung Hee utilizou da oportunidade de se envolver em uma guerra que não afetava diretamente a Coreia do Sul em vista de benefícios muito maiores que as perdas que ocorreriam. Pode-se dizer que o Presidente sul-coreano, seguindo a estratégia de Rhee Syngman, reconhecia a dependência do país aos Estados Unidos e procurava tirar vantagem dessa relação, em vista de um novo conflito no continente, para reforçar suas alianças e seguir em busca de acordos de segurança à face de um regime de segurança coletiva. Os ganhos econômicos e militares surgiram e foram definidos a partir das negociações definitivas para participação no conflito em 1964 - e foram os ganhos mais expressivos da Coreia nessa empreitada.

O medo de abandono dos Estados Unidos, em vista de ameaças reais acerca da retirada de tropas americanas do território sul-coreano, além do risco de expor o país às ameaças norte-coreanas justamente no momento em que o presidente buscava limpar a sua imagem, retirar o país da pobreza extrema e restaurar a estabilidade política, foram o suficiente para levar à insistência no envolvimento ao conflito. Porém, com o passar do tempo, não foram os únicos motivos para manter o país nessa decisão à longo prazo, buscando ganhos materiais e de segurança.

No contexto nacional, a empreitada foi extremamente positiva, com uma aceitação pública satisfatória em vista da contribuição americana na Guerra da Coreia; manutenção das tropas americanas no paralelo 38; substituição maciça do maquinário de guerra sul-coreano por equipamentos mais modernos e de acordo com a tecnologia da época e capital suficiente para investir em planos de desenvolvimento e políticas públicas. Durante o período de 1965 a 1969, é estimado que a Coreia do Sul tenha recebido, de diversas fontes, \$516 milhões em aquisição de maquinário militar, seguro contra risco de guerra, serviços, contrato de construção civil, exportações comerciais, dentre outros. (US Congress 1970, p.1547)

Este capital maciço foi injetado em uma gama de projetos de desenvolvimento do presidente Park Chung Hee, como o Movimento Saemaul Undong, que previa uma modernização das áreas rurais para diminuir sua precariedade, e os Planos Quinquenais, que envolviam subsídio governamental aos chaebols, conglomerados familiares, para desenvolver rapidamente as indústrias pesadas do aço e da tecnologia de ponta, de maneira a competir internacionalmente. Tais ações garantiram o “Milagre do Rio Han”, que veio a ser

o acelerado crescimento econômico do país a partir da década de 1970, que culminou na mudança drástica do país de um dos mais pobres do mundo, para um Tigre Asiático.

No entanto, as consequências mudaram a percepção de ambos os lados da relação entre Estados Unidos e Coreia do Sul. A estratégia do país asiático de buscar ativamente incrementar o Acordo de Defesa Mútuo e correr atrás de novos acordos de segurança coletiva mostraram aos Estados Unidos que a Coreia do Sul não se manteria acomodada em sua dependência ao país, se mantendo firme a uma agenda própria. Além disso, esse episódio assegurou todo o auxílio enviado ao país, por ter sido um dos únicos aliados aos EUA no conflito.

Contudo, o que ocorreu foi uma diminuição do medo de abandono, porém a dependência ao país norte-americano se manteve. O Acordo de Defesa Mútuo foi mantido nos mesmos moldes, porém novos acordos de segurança foram surgindo de acordo com a escalada de tensões entre o Norte e o Sul, e também em relação aos Estados Unidos e China. Isso se transmite nos dias atuais, ao analisarmos a Declaração de Washington, que detalha esforços em conjunto dos dois países para deter a escalada nuclear da Coreia do Norte, com a possibilidade do uso de armas nucleares norte-americanas na região em caso de ameaça, delimitação de um plano de contingência, contempla o envio de um submarino com mísseis balísticos e amplia a troca de informações entre os dois países aliados.

Conclui-se que, embora não tenha havido grandes avanços acerca da instituição de novos acordos de segurança coletiva que contemplassem a Coreia do Sul plenamente em suas necessidades, a decisão de se envolver na guerra assegurou ao país o fortalecimento das relações com os Estados Unidos, trouxe um nível de investimento tão alto ao país que possibilitou o pontapé inicial para o crescimento econômico exponencial, modernizou o exército do país e foi crucial para negociar a presença contínua do exército americano no território.

A estratégia sul-coreana de se antecipar à entrada na guerra de seu parceiro mais forte mostrou que o país utilizou da “armadilha”, à qual estaria fadado, estrategicamente para suas próprias reivindicações. O país enxergou, em uma guerra que não o envolvia diretamente, os meios para os fins que o país necessitava tão desesperadamente naquele período de sua História, e, de certa maneira, tirou dessa experiência a base para construir o que a Coreia do Sul é atualmente, tanto em termos de segurança internacional, alianças e crescimento econômico.



REFERÊNCIAS

- BAEK, Glenn. **Park Chung-hee's Vietnam Odyssey: A Study in Management of the U.S.-ROK Alliance.** The Korean Journal of Defense Analysis. 147-170, 2013.
- BAE, Kwanpyo. **The Vietnam War, Korea's Opportunity for More Reliable Security Assurances.** The Korean Journal of Defense Analysis. Seoul National University. 365-382, 2015.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War.** Princeton: Princeton University Press, 1976.
- DAVID, Steven R. "**Explaining Third World Alignment.**" World Politics 43(2), 233-256, 1991.
- ESTADOS UNIDOS. Congress (ed.). 1970. "**United States Security Agreements and Commitments Abroad: Republic of Korea.**" Subcommittee on US Security Agreements and Commitments Abroad, Committee on Foreign Relations, US Senate, Hearings, 91st Congress, 2nd Session. Washington DC: Government Printing Office.
- ESTADOS UNIDOS. Department of State (ed.). 1998. "**Document 247: Memorandum of Conversation.**" Foreign Relations of the United States 1961-1963, 12 (China, Korea, Japan).
- JUNG, Sul Chung. **More Unstable Internally, More Reliable Externally: South Korea's Participation in the Vietnam War.** The Korean Journal of International Studies. 31-52, 2016.
- LEE, Min Yong. "**The Vietnam War: South Korea's Search for National Security.**" In Byung-Kook Kim and Ezra F. Vogel eds., *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge: Harvard University Press, 403-429, 2011.
- LEEDS, Brett Ashley. "**Alliance Reliability in Times of War: Explaining State Decisions to Violate Treaties.**" International Organization 57(4), 801-827, 2003.
- LEEDS, Brett Ashley; SAVUN, Burcu. "**Terminating Alliances: Why Do States Abrogate Agreements?**" . Journal of Politics 69(4), 1118-1132, 2007.
- MACDONALD, Donald Stone. **U.S.-Korean Relations from Liberation to Self Reliance: The Twenty-Year Record.** Boulder, CO: Westview Press, 1992.
- Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Kennedy, Washington, May 31, 1961, FRUS, 1961-1963, XXII, Northeast Asia, ([http:// history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d306](http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d306)).
- WALT, Stephen M. **The Origins of Alliances.** Ithaca: Cornell University Press. 1987.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** 1979.
- WOO, Jung-en. **Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization.** New York: Columbia University Press. 1991.
- SNYDER, Scott. **The US-South Korea Alliance : Meeting New Security Challenges.** Lynne Rienner Publishers. 2012.
- .



NIETZSCHE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O FILÓSOFO DA TRAGÉDIA NO SISTEMA TRÁGICO.

Nathan Hofmann dos Santos GRI/INEST/UFF)

Resumo: Este artigo possui o intuito de estabelecer um diálogo entre o pensamento do filósofo Friedrich Nietzsche e as teorias críticas das Relações Internacionais. O pensamento nietzschiano foca na crítica ao idealismo metafísico e na estruturação moral da sociedade, desenvolvendo conceitos como Übermensch, Vontade de Poder, Morte de Deus e Eterno Retorno, nos quais serão abordados. No campo das Relações Internacionais, seu pensamento dialoga com diversos outros conceitos-chaves das teorias, podendo fazer associações e analogias, dotadas de certas liberdades contextuais, com o pensamento da escola de realismo político, assim como com seus pensadores.

Palavras-chave: Sistema Internacional, Realismo, Vontade de Poder, Moral, Estado.

INTRODUÇÃO

O princípio da filosofia de Nietzsche é a movimentação, o choque de forças e os eternos conflitos que permeiam a humanidade e seus membros. Preocupando-se com uma sociedade na qual cultua o nada, o niilismo, escreve para um público específico, um público futuro, o qual não estaria mais limitado, ou contaminado, pela nociva filosofia ocidental, até então presa à metafísica platônica e ao niilismo que nega a vida, o niilismo negativo.

O realismo é uma teoria desenvolvida durante o século XX, cujo centro de discussão está para além da presença do Estado, a sua segurança. Sendo ele considerado um dos principais atores internacionais, está em constante momento de ameaça e incerteza em relação aos outros atores ao seu redor, devido à natureza de sua filosofia de interpretação da realidade, se inspirando no “Estado de Natureza” de Hobbes, no qual o egoísmo ético está presente entre todos os atores, propiciando que se choquem e se digladiem por seus objetivos próprios. (CASTRO, 2012 p 313-317).

Ambas filosofias podem aparentar serem distantes e não relacionáveis, mas através de uma análise profunda, é possível verificar elementos em comum (com muitas ressalvas devido a contextos históricos e focais temáticos diferentes), sendo o mais perceptível o embate de forças, em Nietzsche, entre os homens em sociedade; no realismo, na relação dos Estados no Sistema Internacional, este sendo moldado pela disputa de poder, força e interesses nacionais de outras nações e de outras instituições, que usufruem de seu arsenal e poder estratégico próprios, se beneficiando da anarquia que os cerca.

Para o filósofo alemão, o Homem é um ser pulsante, dotado de Vontade de Potência, assim sendo os Estados, dotados de desejos e vontades próprias; o Homem vive em uma sociedade moldada pela moralidade criada pelos superiores, que delimita e normaliza seu comportamento; o mesmo ocorreria na Sociedade Internacional, com normas estabelecidas pelas potências, constringendo os outros atores.

A Vontade de Potência diante o Sistema Internacional

Considerado um conceito ontológico, é o pilar de toda a filosofia moral do filósofo alemão. A Vontade de Potência é a roda motor da vida, não só orgânica, mas da vida como possibilidade existencial, se relacionando e se chocando com as diversas forças que compõem a própria realidade, sendo destacada como o impulso de expansão, de movimento, de ação e de dominação frente todas as forças, que não buscam o equilíbrio, sim a propagação, e está presente na mente do Homem, sendo repercutido nas decisões do Estado. No estudo da Ciência Política tanto no das Relações Internacionais existe um conceito frequentemente utilizado para compreender as interações políticas dos governantes com a administração do Estado. Surge no final da Idade Média o termo *Raison d'état*, o qual serviria para ilustrar as movimentações dos Estados-nações e de seus governantes, tanto na área internacional quanto na doméstica.

Norberto Bobbio em seu dicionário (p 1076, 1909) salienta que:

(...) a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para a garantir, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que consideram imperativas, quando essa necessidade não corre perigo. Por outras palavras, a Razão de Estado é a exigência de segurança do Estado, que impõe aos governantes determinados modos de atuar que se chocam entre si devido aos seus próprios anseios, que podem ou não serem conflitantes.

Partindo da percepção da realidade através da teoria realista, o Estado prioriza a sua sobrevivência e a conservação como tal, seja ao enfrentar uma ameaça interna, se utilizando de um aparato aqui legal e constitucional (Estado de Defesa e de Sítio), ou no âmbito internacional, entrando até mesmo em choque com outros atores quando necessário for. A Razão de Estado dialoga com a Vontade de Potência em relação ao cumprimento dos anseios particulares dos atores nos quais são associados, apresentando semelhanças na visão de mundo do autor alemão e da teoria política. A vontade é exercida sobre outra vontade, e sua problemática não está no querer, mas sim na relação de uma comandar e outra ser comandada (DELEUZE, 1976).



Embora anárquico, o Sistema Internacional possui um *status quo*, com potências regionais e internacionais impondo suas vontades sobre as outras. O Sacro Império Romano Germânico havia se mantido presente no desenvolvimento histórico da Europa por anos, tendo sua estrutura sido utilizada até mesmo durante o período “revolucionário” de Napoleão Bonaparte; após sua derrota, uma nova estrutura havia se levantado, um equilíbrio de poder entre Inglaterra, Rússia, Áustria e Prússia; criados para conter qualquer anseio expansionista francês; e a Confederação Germânica, feita para manter o centro europeu de forma fragmentada e fortalecida pelas potências periféricas (KISSINGER, 1957).

Não se limitando ao passado longínquo, é verificável essa relação de forças em embate após a Segunda Guerra Mundial e os seus combatentes “vitoriosos”; Inglaterra, Estados Unidos da América, URSS (agora como Rússia), França e China ocupando de forma permanente o assento do Conselho de Segurança da ONU. Tal sub-organização possui o objetivo de “zelar pela paz internacional”, concordando ou discordando de atitudes geradas por outros Estados, e autorizando, quando acharem necessário, intervenções militares. O órgão é formado por 15 membros, com 5, já citados, possuindo o poder de veto, podendo bloquear as decisões intervencionistas (CFR, 2023). Os EUA teriam utilizado tal recurso desde 1966 até 2022, um total de 85 vetos, ficando atrás apenas da Rússia, que teria utilizado até 1989, 121 vetos.

Todas estas propostas rejeitadas são decorrentes de interesses conflitantes aos membros permanentes, com os Estados Unidos tendo rejeitado propostas relacionadas ao Vietnã durante sua ocupação; o Reino Unido em relação à proposta das ilhas Falklands durante a guerra o qual estava inserido; e a Rússia durante a guerra da Ucrânia no qual atua (Research UN, 2022).

Assim, tais relações de poder dialogam bastante com a filosofia nietzschiana através da análise crítica das relações internacionais, pois assim como os Estados, a Vontade de Potência busca a expansão e a concretização de seu poder.

A Moral do Escravo e a Moral das Potências

Nietzsche questiona a formação da moralidade, de onde ela vem e quem a avalia. Ele a interpreta pela perspectiva histórica, como uma construção, relativa ao período no qual ela permeia, sendo estendida por toda a sociedade, subjugando todos ao seu redor. Sendo crítico da razão grega e da moralidade cristã, como sendo as influências que mais deturpam e limitam a natureza humana, repudia a sociedade dominada pela religião e a imposição de seus valores únicos, de moldes

para a pluralidade populacional na qual a ele reside, ignorando as diversas individualidades existentes, gerando uma moral aprisionante (NIETZSCHE, 1844-1900; 1998). É através dessa moralidade que a humanidade é moldada, sendo rebaixada e embutida pelo ressentimento e culpa, frequentes na sociedade cristã.

A moralidade circunda a Sociedade Internacional, assim como na filosofia do trágico alemão. Não carregando em si um valor religioso, mas sim de uma normalidade a se seguir, ela é ditada pelas potências internacionais, que usam de sua própria Vontade de Potência para impor seus interesses. Essa dominação, imposição e conquista é chamada de Moral do Senhor; restando apenas para aqueles que são subjugados a Moral do Escravo.

“...Para mim é claro, antes de tudo, que essa teoria busca e estabelece a fonte do conceito “bom” no lugar errado: o juízo “bom” não provém daqueles aos quais se fez o “bem”! Foram os “bons” mesmos, isto é, os nobres, poderosos, superiores em posição e pensamento, que sentiram e estabeleceram a si e a seus atos como bons, ou seja, de primeira ordem, em oposição a tudo que era baixo, de pensamento baixo, e vulgar e plebeu. (Genealogia da Moral, 19)

Analisando através de uma ótica etimológica, o “bom” estava associado ao nobre, enquanto o “ruim” seria a sua oposição (Genealogia da Moral, p 20, 1998). São os campeões do jogo político que ditam os valores e modelos nos quais devem ser exaltados, e quais aqueles que os outros atores devem seguir. O modelo político ocidental se tornou o ganhador, sendo o mais difundido pelas autoridades internacionais, mitigando qualquer comportamento que seria visto como diferente ao dele. Bárbaro, selvagem ou de segundo mundo, são apenas alguns nomes repetidos pelas “grandes democracias” para se referir àqueles que não teriam alcançado ainda o seu elevado nível.

São utilizadas como meras normas de preservação da hegemonia dos Estados Dominantes, conceitos generalistas como os de Direitos Humanos, criados em um contexto histórico revolucionário francês; conceitos de Democracia, se espelhando no padrão ocidental liberal; e no conceito de Paz, preso a um idealismo de contenção de conflitos, tipicamente racionalista. Os próprios Estados nos quais advogam por estes padrões a serem seguidos, os violam constantemente, como os EUA e sua relação caótica e desumana com as crises migratórias do México, com centros de detenção de crianças com instalações precárias (BBC NEWS, 2021); o mesmo país e sua relação de crítica constante ao modelo “antidemocrático” da China, Rússia e Hungria (EXAME, 2021), embora não critique com tamanho empenho a Arábia Saudita (BBC, 2016); ou falar de paz quando o mesmo teria ultrapassado o dobro as proporções de armamentos vendidos internacionalmente (FRONTLINER, 2022).



Além da utilização de conceitos criados por e baseados em si, usados de forma vazia e voltados aos seus interesses, a Moral do Senhor pode ser testemunhada através do aparelho da Mídia, que divulga internamente e internacionalmente a sua superioridade frente todos os outros Estados ao redor, usando de todo seu “Sharp-Power” disponível, proporcionando à Moral do Escravo um lugar de apoio, de subversão, que não visa superar o seu mestre, mas sim existir como seu subalterno (GENEALOGIA DA MORAL, 1998).

Para o Realismo, a sobrevivência do Estado só seria possível com o acúmulo de poder, e o domínio cultural seria uma dessas formas. Hans Morgenthau, teórico realista, afirma que o poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha controle do homem sobre o homem, englobando todos os relacionamentos sociais (Morgenthau, 2003), fazendo o domínio sociopolítico dos outros povos ser possível e essencial.

Enquanto a sociedade cristã busca limitar a mentalidade e os anseios da população através de sua moralidade, os países dominantes buscam rotular e sentenciar aqueles que se colocam contrários a eles, e cabe aos bem-aventurados de parcerias político-estratégicas se colocarem contrário aos impositores.

A superação da Ordem Mundial e o Übermensch

Dentro do Sistema Internacional existem aqueles que gozam de uma posição de prestígio e de maior poder sobre as outras nações, ditando as regras do jogo político. Estes poderosos formam a Ordem Mundial, submetendo os outros atores a sua influência, tornando-os subalternos.

Assim faz os homens fracos, impondo a sua pequenez sobre todos os outros, “sua submissão, humildade, prudência, esforço, consideração e pequenas virtudes’ (NIETZSCHE, 2012, p 282) para a humanidade, silenciando os homens contrários a esse comportamento generalizado, os ditos maus, os que enxergam a decadência que permeia a sociedade, os superiores.

“...-não existem homens superiores, somos todos iguais, um homem não é senão um homem perante Deus- somos todos iguais!” (*ibidem*, 2012, p 281) Dizem os fracos, mas perante Deus, que agora já está morto, acabando com essa lógica submissa da Moral do Escravo.

Zaratustra anuncia a morte de Deus após se encontrar com um pastor que estava próximo da caverna na qual ele saiu (*ibidem*, 2012, p 17). Sem Deus, não existiria mais um julgador da vida, um objetivo único para se seguir. A morte de uma

entidade tão importante e central para a sociedade ocidental possui um grande peso e relevância para a filosofia do poeta trágico, assim como para a construção deste artigo.

O mundo dos fracos no qual Nietzsche fala em suas obras dialoga com o mundo regido pelas potências internacionais, que se empenham em aumentar o seu poder, conseqüentemente, aumentando a sua zona de influência, seja culturalmente, economicamente, politicamente ou até mesmo territorialmente, como Martin Wight relatou em *A Política do Poder* (2002, p 141). A hegemonia é a estratégia de controle das nações desenvolvidas militarmente e economicamente sobre as carentes destas capacidades. Na filosofia, tal homem diminuto precisa ser superado (2012, p 282), através da aceitação de seu mundo, de sua realidade, abolindo o “verdadeiro mundo”, o mundo dos dualismos, da metafísica, ficando com apenas o mundo da superação, o mundo do *Übermensch*.

O *Übermensch* é a superação do homem, é aquele que desafiou a mentalidade cristã não sendo mais (2008, p 60) domesticado, abandonando na jaula na qual fora colocado, o título de pecador na qual a Igreja o colocou. É um ser independente, liberto. Na política internacional, poucos Estados são capazes de desfrutar desta “liberdade”, devido às limitações históricas do próprio processo de acúmulo de riqueza do capitalismo, gerando desigualdades estruturais as quais tais nações se constituem como Estados periféricos ao redor do polo altamente industrializado e economicamente desenvolvido.

Para o destaque e desenvolvimento de uma potência dita “atrasada”, de “terceiro mundo”, é preciso uma obtenção de relevância e protagonismo internacional. A cooperação entre os países periféricos, a cooperação Sul-Sul é vista como uma proposta alternativa de desenvolvimento frente às potências, uma tentativa de subversão da Ordem Mundial. Diferentemente da cooperação verticalizada entre Norte-Sul, a relação entre os do Sul é reconhecida por ser horizontal e focada na mitigação de problemáticas e desigualdades específicas destas regiões, se utilizando dos conhecimentos provenientes do Norte (CAIXETA e MENEZES, 2021).

A cooperação entre os países em desenvolvimento possui uma função estratégica de questionamento do modelo atuante, mas não se limitando a isso, a uma função de desestabilização do status quo, não devendo se alojar ou se estabilizar em um local confortável à ordem vigente, um local destinado a ela. Para o pleno desenvolvimento de uma potência oprimida, é mister que o modelo anterior seja “martelado”, superado, não sendo substituído por um outro que mimetiza a estrutura anterior. Em *Crepúsculo dos Ídolos* (2008), Nietzsche fala que: “Não há como superar o niilismo e a influência do Cristianismo apenas com a proclamação de uma nova doutrina”. Assim, para ultrapassar a ordem vigente, para sobrepor a



pequenez que a sociedade imbuíu ao homem (ou as obrigações nos quais a Ordem Mundial imbuíu os Estados), é preciso superá-lo, transvalorizar os antigos valores, — Valores, estes, morais, nos quais são relativos ao ambiente em que estão dispostos, e são repassados de gerações adiante, perpetuando relações de dominador e de dominado — aproximando-se assim do Übermensch.

O Eterno retorno e a armadilha de Tucídides

O trágico filósofo critica a concepção histórica vigente, sendo fruto de uma visão cartesiana, que visa dominar a história e agrupá-la de forma linear em uma certa “ordem” de forma progressiva, descendente de uma filosofia cristã de começo, meio e fim, intuída por uma providência, um historicismo ligado apenas aos acontecimentos relevantes ao homem, interpretando a realidade sobre a lente vigente. (Assim falou Zaratustra, 2012)

Ao se desligar desse período histórico e todas as concepções atreladas a ele, Zaratustra conseguiu obter sua iluminação. Partindo de um arquétipo de um sábio esotérico, Nietzsche cria seu Zaratustra, como aquele que após se iluminar, se propôs a repassar seu conhecimento para a humanidade. Em seus ensinamentos, questiona o dualismo existente entre os homens, assim como a incapacidade de lidar com o desagradável, o sofrimento, criando seres que evitam conviver com o desconhecido, com o oculto. Para melhor compreender tal conceito, Zaratustra questiona aqueles que o escuta (2012): “Tudo de novo, tudo eternamente, tudo encadeado, emaranhado, enamorado, oh, assim amais vós o mundo, – vós, eternos, o amais eternamente e a todo tempo: e também a dor dizeis: passa, mas retorna. Pois todo prazer quer – eternidade!”

Essa eternidade induzida gera o Eterno Retorno, um conceito no qual questiona o ouvinte frente a possibilidade da permanência eterna dos fatos, preso na recorrência dos mesmos acontecimentos (*ibidem*, 2012, p155-156). A linear concepção de tempo, dividida em Passado, Presente e Futuro, com uma maior atenção em especial ao futuro, para aquilo que virá, aquilo que será colhido, no pós presente, no pós vida; negando o atual, o presente, e conseqüentemente, negando a vida; é desfeito ao fazer um simples questionamento:

"E se um dia, ou uma noite, um demônio te seguisse em tua suprema solidão e te dissesse: “Esta vida, tal como a vive e já viveu, terá que viver mais uma vez e inumeráveis vezes; e não haverá nela nada de novo, pelo contrário! A menor dor e o menor prazer, o menor pensamento e o menor suspiro, o que há de infinitamente pequeno em tua vida retornará e tudo

retornará na mesma ordem –essa aranha também e esse luar entre as árvores e esse instante e eu mesmo! A eterna ampulheta da vida será invertida sem cessar –e tu com ela, poeira das poeiras!” Não se jogarias no chão, rangendo os dentes e amaldiçoando esse demônio que assim falou? Ou talvez já viveu um instante imenso para lhe responder: “Você é um deus e nunca ouvi coisa tão divina!..... Você viveria sua vida mais uma vez e outra, e assim eternamente?” (NIETZSCHE, 2019, p. 341);

Provocando um sentimento de pavor ou de alegria para os questionados, colocando o “aqui-agora” como um momento chave incondicional, não ofertando nenhuma promessa ou algo a colher em nenhum futuro, pois os momentos estariam fadados a se repetir, e o “agora” retornaria a ser o presente infinitas vezes.

Embora seja um imperativo existencial, um conceito filosófico provocativo, injetando um desejo de mudança para aquele que fora provocado e repudia cogitar repetir tal vida eternamente; é possível analisar historicamente a realidade sobre uma visão cíclica, assim como Tucídides havia feito.

Graham T. Allison é o cientista político responsável por popularizar o termo "Armadilha de Tucídides", do militar e historiador de mesmo nome. Tal teoria defende choque fatal entre potências emergentes e potência em domínio, se utilizando de diversos exemplos históricos (BRAS MARTINS DA COSTA, HUGO, 2018).

A França como potência dominante frente a ameaça dos Habsburgos na primeira metade do século XVI; o já consolidado Habsburgo contra o Império Otomano no século XVI e XVII; o Reino Unido contra a estabilizada França no final do século XVII e XVIII; passando para a modernidade, o embate entre a Alemanha contra o domínio europeu; o embate entre o consolidado EUA contra a União Soviética (*ibidem*,2018); para a atualidade entre os EUA e a antagonista potência da China. (CFR, 2008 p24)

Torna-se evidente para o cenário internacional esses suscetíveis embates de forças entre as dominantes contra as em ascensão, fruto da própria manifestação das Vontades das nações, de forma cíclica e constante. Através de suas análises, o geógrafo Halford John Mackinder identificou uma oposição entre diferentes forças que se chocariam, logo após o declínio do Concerto Europeu, identificando um concerto global (SEMPA, 1995, p6). Tais forças apresentariam uma oposição em relação a sua zona de dominância estratégica, sendo um choque entre potências terrestres e potências marítimas (MELLO, 2002, p 36 - 37). A sua teoria se utiliza de vários exemplos históricos, como o do poder continental grego contra o marítimo persa; o embate naval ateniense contra o terrestre espartano; e o embate da potência marítima inglesa contra a terrena francesa, dialogando com a teoria realista clássica, assim com Graham Allison.



É considerado como anárquico por definição, ou seja, sem uma hierarquia no comando, mas não impede que seja disputado (e) ou dominado o Sistema Internacional, em uma rota de embate constante, sendo gladiado por diversos atores ciclicamente. O Sistema é palco de "Uma luta infindável por poder" (MORGENTHAU, 1993) entre os atores. Assim, é proposto o Eterno Retorno, um ciclo sem fim de ação e reação, que apavora e deprime alguns, enquanto estimula e cativa outros a sua modificação.

A Tragédia do Sistema e do filósofo

A Tragédia para o filósofo não possui o significado o qual utilizamos corriqueiramente. Para Nietzsche, o trágico é uma força motora, uma força criadora. Segundo Piccoli (2012, p. 82) "O trágico se inquieta, resiste e luta contra o que estiver lhe oprimindo. É só experimentando o sofrimento que os homens aprendem o sentido da alegria."

Através da tragédia que o homem é capaz de buscar a exaltação da vida, ao invés de negá-la com os antigos valores. "O artista trágico não é pessimista- ele diz justamente sim a tudo questionável e terrível, ele é dionisíaco..." (NIETZSCHE, 2008, p.40). O trágico reconhece as mazelas da vida, mas não se submete a elas e se estagna, pelo contrário, prioriza a sua movimentação.

A política possui uma moralidade própria, pois ela é fruto do manuseio do poder, lida intimamente com os Estados, e para tal, não deve se ater à moralidade popular. Assim pontua Maquiavel no Príncipe, evidenciando uma discrepância entre a moral exercida pelo príncipe e a cotidiana dos plebeus, reservando ao Estado uma moral utilitarista regente.

"Um príncipe, e especialmente um príncipe novo, não pode observar todas as coisas a que são obrigados os homens considerados bons, sendo frequentemente forçado, para manter o governo, a agir contra a caridade, a fé, a humanidade, a religião. É necessário, por isso, que possua ânimo disposto a voltar-se para a direção a que os ventos e as variações da sorte o impelirem, e, como disse mais acima, não partir do bem, mas podendo, saber entrar para o mal, se a isso estiver obrigado." (MAQUIAVEL, 1973, p.80)

A tragédia permeia as relações dos Estados no Sistema Internacional, induzindo-os a optarem pelas ações "desagradáveis", pouco "populares" para se manterem no jogo político, sendo obrigados a escolherem as práticas de "mal menor" (MORGENTHAU, p 181), visando a defesa de seus interesses e o

desenvolvimento de sua própria nação, possibilitando, em momentos interessantes aos envolvidos, parcerias entre eles.

Se afastando de um idealismo político, Estados se aliam a outros devido aos interesses próprios, não possuindo amizades ou alianças permanentes, tão pouco inimigos permanentes, apenas interesses, como lord Palmerston havia pontuado (REINO UNIDO, 1848). Desta forma, seria “trágico”, no sentido popular, a situação na qual os Estados estão sujeitos e suas tomadas de decisões, por não serem capazes de seguirem preceitos morais ou que pudessem optar por medidas simplistas. Embora vivam tal realidade, é testemunhável a relação “trágica” nietzschiana a qual vivem, pois não embarcam em um niilismo negativo, de negação da ação por não possuírem poder de agir de forma idealista, de poder mudar a realidade, pelo contrário, os atores internacionais reconhecem o sistema no qual vivem e buscam impor seus posicionamentos, independentemente de terem maior ou menor influência política, buscam maior projeção, buscam poder.

Conclusões finais

Apesar de ser ampla e possuir diversas vertentes, diversos paralelos são possíveis de serem estabelecidos entre a raiz do realismo, com muitas ressalvas, e a filosofia nietzschiana. Em ambos a tragédia se torna presente como um fato existente nas relações entre os atores, evidenciando a existência de um mundo dotado de diversos anseios e posicionamentos, sejam eles políticos ou não, assim como suas devidas consequências.

O princípio adotado pelo Estado no Sistema Internacional se assemelha àquele adotado pelo Homem. O poder absoluto do príncipe transgride a lei, assim como a Vontade de Potência humana, transgredindo a moralidade reinante, pois ambos priorizam sua satisfação própria, sua sobrevivência. O caos reinante, embora que seja direcionado ou administrado, possui padrões de repetições ao longo da história, fruto do embate de poder entre as Vontades de Potência/ Razão de Estado de cada nação, ocasionando um ciclo de repetições recorrentes, dialogando com o Eterno Retorno. Tais embates são ocasionados entre potências estabelecidas e as em ascensão. Para alcançar ou se aproximar de nações que estão no centro do capitalismo, tais Estados necessitam ultrapassar a moralidade reinante, ultrapassar a Moral do Escravo que a eles é confiada.

Embora não tenha se preocupado em desenvolver uma filosofia política, torna-se possível estabelecer paralelos através de certos elementos de sua filosofia com a teoria das Relações Internacionais. Isso ocorre devido ao enfoque na materialidade histórica de análise do realismo, presente também na filosofia de Nietzsche, que rejeita a transcendência e a metafísica na interpretação do homem



e da sociedade, podendo acoplar o filósofo como um influenciador, embora não intencionalmente, da Teoria Política do Realismo.

REFERÊNCIAS

BBC NEWS, TEXAS, último acesso em 16/06/2023 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57245499>

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Editora Universidade de Brasília, SP, 1998

BRAS MARTINS DA COSTA, HUGO. Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?. 2018

CASTRO, Thales. Teoria das Relações Internacionais, Brasília, FUNAG, 2012

Council of Foreign Affairs, **The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?** Vol. 87, No. 1 (Jan. - Feb., 2008), pp. 23-37 (15 pages) Acessado em 16/06/2023 <https://www.jstor.org/stable/20020265>

Caixeta, M. B., & Menezes, R. G. (2021). Desafios atuais para a cooperação sul-sul: as desigualdades e o sul global. *Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD*, 10(20), 486–518. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i20.13341>

FLYNN, Curran. Hans Morgenthau's Scientific Man Versus Power Politics and Politics Among Nation: A Comparative Analysis

Henry A. Kissinger. **A World Restored METTERNICH, CASTLEREAGH AND THE PROBLEMS OF PEACE 1812-22**, 1957

Leite, E. C. (2021). Moralidade e religião em "O príncipe de Maquiavel &";. *Último Andar*, 24(37). <https://doi.org/10.23925/1980-8305.2021v24i37a4>

MAQUIAVEL, Nicolau. Os Pensadores, O príncipe e escritos políticos. Tradução de Lívio Xavier. Editora Abril S.A. Cultural e Industrial, São Paulo, 1973

MELLO, Leonel Itausse Aumeida. Quem tem medo da geopolítica? São Paulo, Hucitee Edusp, 1997

MORGENTHAU, HANS. Politics Among Nations: The struggle for power and peace. New York: McGraw-Hill, 1993

NIILISMO E ÉTICA: A "FILOSOFIA DO NADA" EM SUAS RELAÇÕES COM O AGIR HUMANO- ANTUNES FERREIRA DA SILVA, 2013

NIETZSCHE, F. W, A Gaia Ciência, São Paulo, 2019

NIETZSCHE, F. W. Assim falou Zaratustra. Tradução, Carlos Duarte e Anna Duarte. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2012.

NIETZSCHE, F. W. Crepúsculo dos Ídolos. Tradução Antônio Carlos Braga. São Paulo Editora Escala, 2008

NIETZSCHE, F. W. Genealogia da Moral: uma polêmica. Tradução, notas e

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

posfácio: Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

PICCOLI, H. Luiz Felipe. A Potência do Trágico em Nietzsche, 2012. Revista Trágica: Estudos sobre Nietzsche-Vol.5-n 2- pp. 71-83

REINO UNIDO, Primeiro-Ministro (1859 –1865) TREATY OF ADRIANOPOLE— CHARGES AGAINST VISCOUNT PALMERSTON, Casa dos Comuns (1 de março de 1848). Disponível em: https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1848/mar/01/treaty-of-adrianople_charges-against Acesso em 29 de maio de 2023.

Research.UN, UM Documentation Research Guides. Veto List, 2022

<https://research.un.org/en/docs/sc/quick>

SEMPA. Francis P. Geopolitics From the Cold War to the 21st Century. Editora Transaction, New Jersey, EUA, 2002

The UN Security Council. Council on Foreign Relations, 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/un-security-council>. Acesso em 19 de abril de 2023

WIGHT, Martin. A Política do Poder, Editora UnB, São Paulo, 2002

APÓS Cúpula de Biden, China critica democracia dos EUA, **EXAME**, 11 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://exame.com/mundo/apos-cupula-de-biden-china-critica-democracia-dos-eua/>. Acesso em 18 de junho de 2023

POR que os países do Ocidente evitam criticar a Arábia Saudita? **BBC**, 6 de Janeiro de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160106_arabia_ocidente_tg

Acesso em 17 de junho de 2023

EUA dobram vendas de armas para membros da OTAN em 2022. **Frontliner**, 10 de março de 2023. Disponível em: <https://www.frontliner.com.br/eua-dobram-vendas-de-armas-para-membros-da-otan-em-2022/>



A PROVÍNCIA DA TERRA DO FOGO, ANTÁRTICA E ILHAS DO ATLÂNTICO SUL: UM DILEMA TERRITORIAL NA ARGENTINA.

Andressa Carolina da Costa Viana (INEST/UFF)

RESUMO: O objetivo deste artigo é elucidar a conjuntura geopolítica da Província da Terra do Fogo, Antártica e Ilhas do Atlântico Sul, região através da qual a Argentina manifesta sua posição como um país bicontinental. A Terra do Fogo é o único território da província oficialmente sob jurisdição argentina. Quanto à Antártica, está sob a governança do Tratado de 1959, e as Ilhas do Atlântico Sul são territórios ultramarinos britânicos. É uma região estrategicamente localizada no extremo-sul do globo e tem sido foco de antagonismos ao longo da história. É de suma importância para defesa não apenas da Argentina, mas de todo o Cone Sul, e é relevante na oceanopolítica global por ser o ponto de convergência de três oceanos: Atlântico, Pacífico e Antártico. Por fim, tem elevado potencial econômico e científico pelos recursos minerais e pela grande biodiversidade.

PALAVRAS-CHAVE: Argentina, Terra do Fogo, Antártica, Ilhas do Atlântico Sul, geopolítica.

INTRODUÇÃO

Através do Decreto-Lei de 28 de fevereiro de 1957, a República Argentina criou o “território nacional da Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul”, província através da qual reflete sua posição como um país bicontinental (O SISTEMA..., 2022, p. 112). O arquipélago da *Tierra del Fuego* é separado do continente sul-americano pelo Estreito de Magalhães, e é formalmente dividido entre Chile e Argentina desde o século XIX, sendo o único território da província de fato sob soberania argentina. A crescente presença chinesa na Terra do Fogo tem colocado esta região em maior evidência perante os Estados Unidos e países aliados.

No que tange à Antártica, a Argentina reivindica o setor entre os meridianos 25.º e 74.º O, mas desde 1961 o Continente Branco está sob jurisdição do Tratado da Antártica, que “congelou” todos os reclames territoriais ao sul de 60 graus de latitude sul (O SISTEMA..., 2022, p. 30; 123). Argentina, Chile e Reino Unido reclamam terras antárticas que se justapõem, o que gerou tensões entre as partes nos anos que se antecederam ao Tratado. Por fim, as Ilhas do Atlântico Sul - Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul - são territórios ultramarinos britânicos reivindicados pela Argentina, o que, há mais de um século, tem deteriorado as relações anglo-argentinas, e foi a razão da Guerra das Malvinas, em 1982.

Este artigo tem por objetivo elucidar a conjuntura geopolítica da Província da Terra do Fogo, Antártica e Ilhas do Atlântico Sul, que a Argentina entende ser basilar para sua política externa e integridade territorial, mas que, ao longo da história, tem sido foco de antagonismos e confrontos.

TERRA DO FOGO

A Terra do Fogo é um arquipélago composto por uma ilha central, a Ilha Grande da Terra do Fogo, e várias ilhas menores. A região é dividida entre Argentina e Chile, e está estrategicamente posicionada no extremo austral do continente, na passagem entre o Atlântico Sul e o Pacífico Sul. Ushuaia, capital da Província da Terra do Fogo, Antártica e Ilhas do Atlântico Sul, é uma das cinco *Antarctic gateway cities*, junto a Punta Arenas (Chile), Cidade do Cabo (África do Sul), Hobart (Austrália) e Christchurch (Nova Zelândia) (SÁ, 2020, p. 8). É a cidade mais importante para o turismo antártico graças à proximidade com o continente (1100 km), mas ainda é pouco relevante em prestar apoio logístico e operacional para programas antárticos de outros países (*ibid.*, p. 35-36). Nenhum país utiliza as instalações de Ushuaia de forma regular para ter acesso às suas estações científicas na Antártica, ao passo que Punta Arenas é a cidade com mais programas antárticos dependendo do seu suporte para chegarem ao continente gelado, sendo vinte e dois, no total (*ibid.*, p. 24; 35-36).

Nos últimos anos, a importância geopolítica da Terra do Fogo tem aumentado em virtude dos interesses chineses na região. A China tem a intenção de construir uma base em Ushuaia, um movimento estratégico não apenas para consolidar a sua presença na América do Sul, mas em todo o hemisfério, segundo a visão norte-americana (CABRAL; DRUMMOND, 2023). Além de posicionar a Marinha Chinesa (Marinha do Exército de Libertação Popular) próxima à passagem entre o Pacífico e o Atlântico e facilitar seu acesso ao continente antártico, a base no extremo-sul da Argentina pode atuar conjuntamente com a *Estación Espacio Lejano* para interceptar linhas de comunicação no hemisfério austral (*ibid.*). A *Estación Espacio Lejano* (Estação CLTC-CONAE-NEUQUÉN) é a única “estação de espaço profundo” chinesa fora do país - as outras duas estão nas cidades de Kashgar (喀什市) e Jiamusi (佳木斯) - e se localiza em Neuquén, na Patagônia Argentina (*ibid.*). Foi criada através do *comitê sino-argentino de cooperação em defesa, tecnologia e indústria* para prestar apoio ao Programa de Exploração Lunar da China e outros projetos científicos ligados ao espaço sideral (CARVALHO, 2021, p. 396; ARGENTINA..., 2023). De acordo com o *Center for Strategic and*



International Studies (CSIS), para além do valor científico, a Estação de Neuquén é utilizada para espionagem e pode coletar dados de satélites de outros Estados (ARGENTINA..., 2023).

A projeção militar chinesa está ligada à Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*) e à salvaguarda das linhas de comunicação marítimas do país (CABRAL; DRUMMOND, 2023). A presença no Atlântico Sul através da Argentina é apenas uma das faces deste movimento global. Com um propósito claro, a China tem se posicionado próxima a pontos de estrangulamento de importância primária e secundária para o comércio internacional, também com bases nos arredores do Canal de Suez, Estreito de Ormuz e Estreito de Malaca (*ibid.*). Neste contexto, as intenções chinesas em Ushuaia englobam telecomunicações e monitoramento, apoio aos programas espacial e antártico chineses, proteção de rotas e mercados consumidores e acesso às passagens sul-americanas: o Estreito de Magalhães, o Canal de Beagle e a Passagem de Drake (*ibid.*). Sobre este último ponto, há uma visão de que as mudanças climáticas podem alterar o *status quo* de navegação na região, logo, “ter bases militares na Terra do Fogo pode dar aos chineses alguma vantagem estratégica” (*ibid.*). O poder naval chinês ameaça a tradicional presença do Reino Unido e dos Estados Unidos no Atlântico Sul, ainda mais por ser um avanço sobre pontos estratégicos com objetivos muito bem delineados em vista, não apenas movimentos vagos para se fazer presente na região (*ibid.*).

A Argentina foi o país latino-americano que mais recebeu investimentos chineses em 2022, superando o Brasil, e alcançando a oitava posição no ranking global - atrás apenas de Arábia Saudita, Indonésia, Hungria, Singapura, EUA, Malásia e Zimbábue, respectivamente (CARIELLO, 2023, p. 17). A China entende países em situação de crise e vulnerabilidade econômica como oportunidades para promover políticas e acordos que atendam aos seus interesses em troca de investimentos nessas economias, e é comum que o princípio de soberania desses Estados seja colocado em xeque neste contexto (LONDOÑO, 2018 *apud* CARVALHO, 2021, p. 404; CARVALHO, 2021, p. 399). A *Espacio Lejano*, por exemplo, é operada pela *China Satellite Launch and Tracking Control General* (CLTC), e a *Comisión Nacional de Actividades Espaciales* (CONAE) tem acesso mínimo aos dados captados e enviados pela estação (CARVALHO, 2021, p. 405; ARGENTINA..., 2023). Está *dentro* do território argentino, mas *fora* do seu controle. O capital chinês, é inquestionável, tem um impacto significativo na economia do Estado sul-americano, mas há um custo alto.

ANTÁRTICA

A descoberta do Sexto Continente se deu no início do século XIX, e é creditada aos exploradores Faddei Bellingshausen (Rússia), Nathaniel Palmer (EUA) e Edward Bransfield (Irlanda) (FERREIRA, 2009, p. 26). Nas primeiras décadas do século seguinte, sete Estados – Reino Unido (1908), Nova Zelândia (1923), França (1924), Austrália (1933), Noruega (1939), Argentina (1940) e Chile (1940) – fizeram reivindicações formais sobre territórios antárticos (*ibid.*, p. 27; 29). Argentina e Chile utilizam os argumentos de *herdeiros do Império Espanhol* – direito a terras no extremo sul do planeta que teriam pertencido à antiga metrópole, segundo a Bula *Inter Caetera* (1493), o Tratado de Tordesilhas (1494) e o *uti possidetis* de 1810 – e *teorias de projeção territorial* – as teorias da contiguidade e dos setores polares, sob a alegação que a Península Antártica é conectada à América do Sul por fatores geográficos e geológicos, e seria uma continuidade natural desses territórios (FERREIRA, 2009, p. 26; O SISTEMA..., 2022, p. 126). A Argentina foi o primeiro país a manter uma ocupação na região da “Antártica Argentina” e sua primeira estação, a *Base Orcadas*, está em operação desde 1904, sendo suas primeiras instalações o observatório nas Ilhas Órcades do Sul (1904), o serviço de correios (1904) e de radiocomunicações (1925) (O SISTEMA..., 2022, p. 126). A Argentina tem um programa antártico bem desenvolvido e é o país com mais estações no continente: são treze no total, seis permanentes e sete temporárias, e todas no “Setor Antártico Argentino” (ARGENTINA).

Na virada do século XIX, Chile e Argentina já estavam mediando fronteiras nas regiões mais austrais do continente americano, como a Terra do Fogo e o Canal de Beagle, onde a demarcação de divisas é dificultada por razões políticas e geográficas (DODDS, 2012, p. 68). Hoje, a Terra do Fogo, bem como o espaço marítimo adjacente, é dividida pelos países vizinhos. Apesar de não haver um consenso quanto às fronteiras dos seus respectivos setores antárticos, que são parcialmente sobrepostos, Chile e Argentina reconhecem mutuamente suas reivindicações como legítimas, e defendem a ideia de uma “Antártica Sul-Americana” (FERREIRA, 2009, p. 29). Para estes países, a Antártica é parte incontestável dos seus territórios, e o reclame britânico, que ocupa integralmente o setor argentino e cerca de metade do chileno, seria arbitrário (*ibid.*). Em contrapartida, Austrália, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido aceitam reciprocamente suas reivindicações (DODDS, 2012, p. 66). Com exceção dos próprios reivindicantes, a comunidade internacional não reconhece esses reclames como válidos (*ibid.*). Considerando o impasse territorial, o momento político global



(Guerra Fria) e as particularidades da região, fez-se necessário acordar um sistema de governança para o continente que fosse amplamente aceito.

O Tratado da Antártica foi assinado em 1959 pelos doze países presentes na Conferência de Washington, e entrou em vigor no ano de 1961 (FERREIRA, 2009, p. 44-46). São os doze signatários originais *Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, República Francesa, Japão, Nova Zelândia, Noruega, União da África do Sul, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e Estados Unidos da América* (O SISTEMA..., 2021, p. 27). O Tratado jurisdiciona sobre a área ao sul de 60 graus de latitude sul (artigo VI) e determina que o Continente Branco deve ser utilizado apenas para fins pacíficos (artigo I), sendo um espaço para pesquisa e cooperação científica internacional (artigo III) (*ibid.*, p. 27-28; 30). Enquanto o Tratado estiver em vigor, o *status quo* das reivindicações se mantém: os sete Estados requerentes seguem com suas declarações sobre os setores que reivindicam, mas sem qualquer soberania sobre eles (artigo IV) (*ibid.*, p. 29). Nesse sentido, é vetado qualquer pedido de nova reivindicação ou ampliação de reivindicação existente, bem como declaração de apoio ou contestação sobre um reclame (*ibid.*).

A Antártica é “o principal regulador térmico do Planeta, controla as circulações atmosféricas e oceânicas, influenciando o clima e as condições de vida na Terra” e “[...] é detentora das maiores reservas de gelo (90%) e água doce (70%) [...], além de possuir recursos minerais e energéticos incalculáveis” (BRASIL, 2021). Por estar no Polo Sul, a Antártica defronta todo o hemisfério austral, e o Oceano Antártico dá acesso aos demais oceanos do mundo, com exceção do Ártico, o que faz com que esta região seja incluída nas políticas nacionais de defesa e nas áreas de interesse de diversos países - compõe o Entorno Estratégico Brasileiro e a Estratégia Marítima da Índia, por exemplo (MATTOS, 2014, p. 167; 183). A Península Antártica e os espaços circunjacentes são importantes para a defesa do continente sul-americano (O SISTEMA..., 2021, p. 18). A partir da Terra de Palmer e das Ilhas Shetland do Sul é possível coordenar ataques contra Chile, Argentina e as Ilhas Malvinas, via navios, submarinos e aviões, uma ameaça que os países da região, bem como os EUA, já tinham mapeada nos anos 1940 (*ibid.*).

O Sistema do Tratado da Antártica (STA), arranjo de acordos e órgãos que regem as atividades no continente, tem cumprido seus objetivos nas últimas décadas de proteger o ecossistema antártico, promover o trabalho científico e conciliar a presença internacional. No entanto, não há garantias que ele permanecerá inalterado. A partir de 2048, qualquer Parte Consultiva do Tratado da

Antártica poderá solicitar uma revisão do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente - o *Protocolo de Madri* -, que proíbe a exploração de recursos minerais na região, salvo para fins científicos (MATTOS, 2014, p. 186; O SISTEMA..., 2021, p. 48; 60). Em um cenário de mudanças climáticas severas e crescimento da população mundial, a demanda por rotas marítimas e recursos minerais pode promover uma corrida comercial por esta região, especialmente entre China, EUA e Índia, que serão as maiores populações e economias de 2050 (MATTOS, 2014, p. 186; 188). Importante salientar que a revisão do Protocolo de Madri não implica uma revisão do Tratado da Antártica (FERREIRA, 2009, p. 51).

ILHAS DO ATLÂNTICO SUL

Malvinas para os argentinos e Falklands para os ingleses, a descoberta do arquipélago recebe diferentes versões, a depender de quem está contando a história. Segundo os argentinos, as Ilhas foram descobertas pelos espanhóis no século XVI, possivelmente pela expedição do navegador português Fernão Magalhães, em nome da Coroa Espanhola, em 1520, uma narrativa apoiada por cartas náuticas da época (VALÉRIO; HENTZ, 2013, p. 191). Como antiga colônia espanhola e considerando a proximidade geográfica, os argentinos seriam, por direito, os governantes das Ilhas Malvinas, localizadas a 480 km do seu território (*ibid.*, p. 190). Para os britânicos, no entanto, o território insular foi descoberto durante a expedição do capitão John Davis, em 1592 (*ibid.*, p. 191). Dois séculos mais tarde, houve um conflito entre Reino Unido e Espanha iniciado por esta para reunificar as áreas Leste e Oeste do arquipélago, mas, em 1767, as partes teriam entrado em acordo (*ibid.*).

Em 1774, as tropas britânicas deixaram as Malvinas para conter uma rebelião na América do Norte - algo que eles argumentam não representar uma abdicação do território (*ibid.*, p. 192). Em 1811, a Espanha também se retirou para combater insurreições na “América Espanhola” (*ibid.*). Ambos os ocupantes afirmam que quando partiram deixaram placas indicativas de soberania no local (*ibid.*). A Argentina argumenta que quando se tornou independente, em 1816, as Malvinas eram espanholas, e, em 1820, considerando-se herdeira dos territórios da antiga metrópole na região, ocupou as Malvinas (*ibid.*). Em 1825, no episódio de reconhecimento da independência argentina, o Reino Unido não teria feito menção aos seus direitos sobre as ilhas (*ibid.*). Em 1833, uma fragata inglesa aportou nas Malvinas e expulsou os argentinos, e, a partir de 1839, grupos de irlandeses, escoceses e galeses começaram a povoar aquelas terras (*ibid.*). Desde então, a Argentina reivindica as Malvinas (*ibid.*).



A Ilha Geórgia do Sul foi descoberta em 1675 pelo comerciante francês Antoine de la Roche, mas já teria sido vista por Américo Vespúcio em 1501 ou 1502 (O SISTEMA..., 2022, p. 50). Entre 1772 e 1776, o explorador inglês James Cook descobriu as Ilhas Sandwich do Sul, “redescobriu” a Geórgia do Sul e, sem saber, chegou muito próximo à Antártica, buscada há séculos (*ibid.*). As Cartas Patentes de 1908 da Coroa Britânica, retificadas em 1917, determinam que as ilhas são “[...] partes dos Nossos Domínios e é conveniente tomar medidas para que seus governos passem a ser dependências de nossa Colônia das Ilhas Falkland” (*ibid.*, p. 72). Em 1962, as Ilhas Falklands, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul passaram a ter administrações distintas (*ibid.*, p. 109). A Argentina reivindicou a Geórgia do Sul e a Sandwich do Sul em 1925 e 1938, respectivamente (*ibid.*, p. 111). No período pós-Segunda Guerra, houve uma escalada de tensões, e as Nações Unidas encorajou o diálogo bilateral através da Resolução nº 3.160, de 14 de dezembro de 1973 e da Resolução nº 31/49, de 1.º de dezembro de 1976 - esta última também solicitava que nenhuma das partes tomasse decisões unilaterais sobre as Malvinas (VALÉRIO; HENTZ, 2013, p. 193). Todavia, a Guerra das Malvinas deflagrou em 1982.

A Guerra das Malvinas aconteceu em um cenário de baixa popularidade do regime militar argentino, em razão do crescimento das taxas de desemprego, da perseguição a grupos políticos e segmentos sociais opositores e da inflação a 150% a.a. (*ibid.*). Para o historiador François Kersaudy (2007 *apud* VALÉRIO; HENTZ, 2013, p. 193), o presidente argentino, Leopoldo Galtieri, entendia que a recuperação das Malvinas, sendo um ponto sensível do nacionalismo argentino, era um movimento de relevância suficiente para reverter o quadro político e manter o seu governo. Na visão argentina, o Reino Unido não teria grandes reações e não tardaria em reconhecer a perda das ilhas, pois não tinha real interesse em manter as Malvinas. A população, que desejava permanecer sob a administração britânica, seria o principal fator, senão o único, que conservava o *status quo* (*ibid.*, p. 194). Também, acreditava-se que os Estados Unidos apoiariam a Argentina perante uma potência estrangeira (*ibid.*).

Nesse cenário otimista, em abril de 1982, três mil soldados argentinos ocuparam as Malvinas e expulsaram os *royal marines* que guardavam as ilhas (*ibid.*). A Geórgia também foi ocupada por tropas argentinas (*ibid.*). Todavia, a resposta britânica foi o oposto do que Galtieri esperava, e a primeira-ministra Margareth Thatcher, com amplo apoio popular, enviou uma frota de três mil homens para recuperar os territórios no Atlântico Sul, a 13.000 km de distância (*ibid.*, p. 195).

Igualmente, divergindo da suposição argentina, os EUA não apenas condenaram a invasão e se posicionaram em favor do Reino Unido, assegurando apoio militar, logístico e de inteligência aos britânicos, como aplicaram sanções contra o país sul-americano (*ibid.*). Os argentinos se renderam dois meses mais tarde, em 14 de junho, e a guerra teve reflexos políticos importantes para ambos os lados (*ibid.*, p. 196). No Reino Unido, o sucesso militar elevou a popularidade de Thatcher e garantiu sua reeleição (*ibid.*). Na Argentina, a derrota acelerou o fim do regime militar e levou ao processo de redemocratização (*ibid.*).

Nos anos seguintes, a Argentina e o Reino Unido, com o apoio da ONU, retomaram as relações diplomáticas e fizeram acordos para viabilizar uma coexistência pacífica e traçar as diretrizes da exploração dos recursos naturais na região (*ibid.*, p. 197). No entanto, durante as reuniões da “Comissão de Hidrocarbonetos do Atlântico Sul”, houve uma dissonância no que tange ao mar territorial das Malvinas. Na visão da Argentina, os compromissos assumidos para não exploração do arquipélago deveriam se referir a toda a extensão em torno das ilhas, enquanto o Reino Unido discordava (*ibid.*). Em 1998, a Shell confirmou a presença e o potencial dos hidrocarbonetos na região, e desde os anos 2000 empresas britânicas e estadunidenses fazem prospecção e perfuração nas Malvinas, o que contraria a Resolução nº 31/49 da ONU e demais acordos com a Argentina, que desencorajam a tomada de ações unilaterais (*ibid.*). Estima-se que a exploração destas reservas pode gerar 180 bilhões de dólares em tributos e *royalties* para as Malvinas, e apenas no campo de *Sea Lion*, na bacia norte do arquipélago, teria 450 milhões de barris (*ibid.*). A Argentina recebe apoio dos países do Mercosul e da Unasul nessa questão (CARVALHO, 2015, p. 327; VALÉRIO; HENTZ, 2013, p. 189), e a exploração dos recursos minerais das Malvinas, apesar de importante para o Reino Unido, talvez nunca chegue a uma solução, em razão das particularidades políticas, geográficas e ambientais do caso.

Para além da exploração de petróleo e gás, a presença britânica no Atlântico Sul garante a defesa dos interesses estratégicos do Reino Unido e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em uma região com rotas marítimas importantes e de acesso ao continente antártico (CARVALHO, 2015, p. 320; 325-326). O Reino Unido preserva seu território ultramar, pois entende que esta “rede de bases navais no mundo” é necessária para sustentar a influência britânica fora da Europa e proteger seu comércio e tráfego marítimo (*ibid.*, p. 321-322). A posição nas Malvinas permite o controle da navegação no Cabo Horn e no Estreito de Magalhães, que conectam o Pacífico e o Atlântico ao sul e dão acesso aos mercados asiáticos (*ibid.*, p. 322; 324). As Malvinas também são “[...] o centro de uma das últimas áreas de pesca do Hemisfério Sul” (*ibid.*, p. 324). Segundo



Mahan (1987 *apud* CARVALHO, 2015, p. 321), a *presença marítima é imprescindível para o comércio e a defesa nacional*. O mar é uma fonte infinita de recursos, e o Estado que o domina garante acesso a eles. Para manter essa posição, deve-se expandir o poder naval e salvaguardar as linhas de comunicação. O pensamento mahaniano elucida o esforço britânico de projetar-se globalmente via mares e oceanos. Os Territórios Ultramarinos Britânicos são um símbolo de poder, sendo “[...] um exemplo prático e real do *sea power* como concepção política e estratégica” (REIS, 2014, p. 35 *apud* CARVALHO, 2015, p. 324).

CONCLUSÃO

A Terra do Fogo, Antártica e Ilhas do Atlântico Sul é a província mais meridional da Argentina, e incorpora territórios em dois continentes: América do Sul e Antártica. Ushuaia, a capital, é uma das cinco cidades do mundo que dá acesso ao Sexto Continente, ao lado de Punta Arenas (Chile), Cidade do Cabo (África do Sul), Hobart (Austrália) e Christchurch (Nova Zelândia). Nos últimos anos, a região tem recebido capital chinês, em um contexto onde a China tem projetado sua presença global via *investimentos nos setores de infraestrutura dos países e instalação de bases nos arredores de rotas comerciais importantes*. A questão tem colocado a soberania argentina em xeque e chamado a atenção dos EUA.

A Antártica está sob jurisdição do Sistema do Tratado da Antártica, sendo o continente um espaço para atividades científicas e cooperação internacional. Revisitar o Protocolo de Madri, que estabelece a não exploração comercial dos recursos minerais antárticos, é uma *possibilidade* nas próximas décadas, e os efeitos desse movimento ainda são pouco claros. As Ilhas do Atlântico Sul simbolizam o pensamento imperialista britânico de projeção de poder através do domínio dos mares globais. A presença dos Estados Unidos e do Reino Unido no Atlântico Sul garante os interesses e a influência dos países do norte na costa oriental sul-americana e na costa ocidental africana. A Argentina reivindica a soberania das Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, mas não há resolução em vista para este dilema.

A província, decerto, é elementar para a integridade territorial do país sul-americano, mas, efetivamente, é pouco provável que ela seja plenamente argentina algum dia.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA: Estação espacial chinesa continua levantando suspeitas. **Diálogo Américas**, 2023. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/argentina-estacao-espacial-chinesa-continua-levantando-suspeitas/>. Acesso em: 15 out. 2023.
- ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **BASES antárticas**. [Buenos Aires]: Instituto Geográfico Nacional. Disponível em: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/BasesAntartida>. Acesso em: 1 nov. 2023.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Antártica**. [S.l.]: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 9 dez. 2021. Atualizado em 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/antartica>. Acesso em: 13 out. 2023.
- CABRAL, Ricardo; DRUMMOND, Pedro Silva. A expansão chinesa no Atlântico Sul e a construção de base naval em Ushuaia. **Poder Naval**, 2023. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2023/01/19/a-expansao-chinesa-no-atlantico-sul-e-a-construcao-de-base-naval-em-ushuaia/>. Acesso em: 15 out. 2023.
- CARIELLO, Tulio. Investimentos chineses no Brasil 2022: tecnologia e transição energética. **Conselho Empresarial Brasil-China**, 2023. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2023/08/29/numero-de-projetos-chineses-no-brasil-bateu-recorde-em-2022/>. Acesso em: 21 out. 2023.
- CARVALHO, R. N. A base espacial Chinesa em Neuquén, Argentina. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, [S. l.], v. 20, n. 39, p. 391-413, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/175034>. Acesso em: 15 out. 2023.
- CARVALHO, Rogério do Nascimento. **Ilhas Malvinas: a influência da geopolítica britânica e a política externa dos países da América do Sul**. ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA LATINO-AMERICANA: MAPEANDO A POLÍTICA EXTERNA DO CONE SUL, I. 2015, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos. Foz do Iguaçu, 2015. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/1537>. Acesso em: 21 out. 2023.
- DODDS, Klaus. Claiming and negotiating the Antarctic. *In*: DODDS, Klaus. **The Antarctic: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford Press University, 2012. cap. 3, p. 65-81.
- FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. As Origens do Tratado da Antártica. *In*: FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. **O sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. cap. 1, p. 25-52.
- MATTOS, Leonardo Farias de. A INCLUSÃO DA ANTÁRTICA NO CONCEITO DE ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 165-191, jan./jun. 2014.



Fundação Alexandre de Gusmão. **O SISTEMA do Tratado da Antártica:** documentos e estudos. Brasília: FUNAG, 2022.

Fundação Alexandre de Gusmão. **O SISTEMA do Tratado da Antártica:** instrumentos normativos. Brasília: FUNAG, 2021.

SÁ, Daniel Nogueira de. **Geopolítica Polar:** Geopolítica Antártica: a importância dos centros logísticos. 2020. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri; HENTZ, Luiz Antonio Soares. Islas Malvinas versus Falkland Islands: o arquipélago da discórdia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 198, p. 187-207, abr./jun. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p189.pdf. Acesso em: 03 nov. 2023. Acesso em: 21 out. 2023.



O OCEANO COMO UM ESPAÇO AGÔNICO E A ENERGIA EÓLICA OFFSHORE: O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO COMO PALCO DE CONFLITOS.

Josieli Santini¹
Etiene Villela Marroni²

Resumo: O presente estudo tem o propósito de discutir o atual cenário da energia eólica offshore no Brasil, com vistas à ausência do Planejamento Espacial Marinho (PEM). Tanto o potencial para a geração de energia elétrica marítima quanto os conflitos que ocupam lugar no espaço marinho brasileiro são ressaltados, a partir de uma abordagem agônica dos Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais. O oceano é palco de interesses distintos de poder, o que ressalta a importância do PEM, destacando-se como um instrumento para ordenar o espaço marinho e, conseqüentemente, reduzir conflitos.

Palavras-chave: Planejamento Espacial Marinho; Energia Renovável; Conflitos Contemporâneos.

INTRODUÇÃO

O Brasil, com cerca de 4,6 milhões de km² de zona marinha, ou seja, com uma região compreendida entre a costa, o mar territorial, a plataforma continental e a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), possui um imenso potencial para a geração de energia. O espaço marinho brasileiro, conhecido como “Amazônia Azul”, além do potencial eólico, também pode ser importante para a geração de energia a partir de outras fontes, como a maremotriz. O país poderá tornar-se competitivo no cenário internacional por conta da disponibilidade de recursos e pela expertise offshore, adquirida através da indústria petrolífera, que, inclusive, tem participação ativa nos primeiros projetos licenciados. Apesar de contar com uma matriz energética mais renovável se comparada à média mundial, no Brasil, a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) devem ser a aposta para expandir a oferta de energia, com o objetivo de não perder de vista a segurança energética.

O objetivo deste estudo é discutir a ausência do Planejamento Espacial Marinho (PEM), no que tange à energia eólica offshore no Brasil. Então, como foco, veremos os conflitos envolvendo tanto as diversas atividades que ocorrem no ambiente oceânico – a pesca, o transporte marítimo, a localização das Áreas de Proteção Ambiental (APA), a exploração de óleo e gás (O&G) – como as

¹ Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (UFF). Integrante do Grupo de Pesquisa CEDEPEM. E-mail: jsantini@id.uff.br

² Professora do PPGCPol da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Líder do Grupo de Pesquisa CEDEPEM. E-mail: evmarroni@gmail.com

sobreposições geográficas entre os projetos em licenciamento no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Os oceanos não são um espaço “vazio” de poder, ou seja, há interesses que moldam e transformam a relação entre os atores no ambiente marinho. Com esta visão e por meio de uma análise bibliográfica, o cenário que vem sendo desenhado e os possíveis conflitos originados pela ausência do PEM serão explorados sob o ponto de vista “agonístico”.

Energia eólica offshore no Brasil: políticas e possibilidades

Os combustíveis fósseis, principalmente o petróleo e o carvão, são protagonistas na matriz energética mundial. No Brasil, as fontes não-renováveis compõem 51% da matriz energética, enquanto a média global é de 85% (EPE, 2023). A variedade energética é capaz de assegurar os rumos para o desenvolvimento, além de garantir a demanda elétrica (Molina e Pedone, 2020). Levando-se em consideração a energia eólica marítima no Brasil, as discussões sobre a cessão e o uso do espaço marinho para a instalação de empreendimentos eólicos offshore são recentes.

A Amazônia Azul possui o potencial de geração de energia estimado em 700 gigawatts (GW) (EPE, 2020). A Itaipu Binacional – uma das principais componentes da geração por fontes hidráulicas, que ocupam uma fatia de 11% da matriz energética e 62% da matriz elétrica (EPE, 2023) –, por exemplo, tem capacidade para gerar 14 GW. O potencial e a expertise em empreendimentos offshore, advindas da indústria petrolífera, colocam o Brasil no centro das atenções na América Latina. Entretanto, o início dos investimentos exigem planejamento e organização regulatória e estratégica.

Como antecedentes, o Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), instituído em 2002, pela Lei 10.438, contribuiu para a instalação de empreendimentos eólicos onshore, com destaque para as regiões sul e nordeste do Brasil. A estratégia foi a primeira a ser adotada no que concerne à geração de energia eólica, já na esteira das discussões internacionais sobre descarbonização da economia (Barbosa, 2018). Desde então, o Brasil vem ganhando espaço e visibilidade internacional, ocupando a sexta posição no ranking com, aproximadamente, 26 GW de capacidade onshore instalada em 2022, mesmo sem contar a participação offshore (GWEC, 2023).

Segundo o Plano Nacional de Energia (PNE), regiões offshore representam a última fronteira para o desenvolvimento da energia eólica, com aumento expressivo na exploração da fonte em diversos países (EPE e MME, 2020). O Brasil, apesar de possuir legislação relativa à exploração offshore de petróleo e gás natural, tem como propósito a regulamentação da energia eólica, a fim de atrair investimentos (Gonzalez et al., 2018). Nesse contexto, o Projeto de Lei 484/2017 dispõe sobre a ampliação das



atribuições relacionadas à Política Energética Nacional, que passa a abrigar a geração de energia elétrica no mar territorial e na Zona Econômica Exclusiva, com o objetivo de promover o desenvolvimento da fonte (Brasil, 2017).

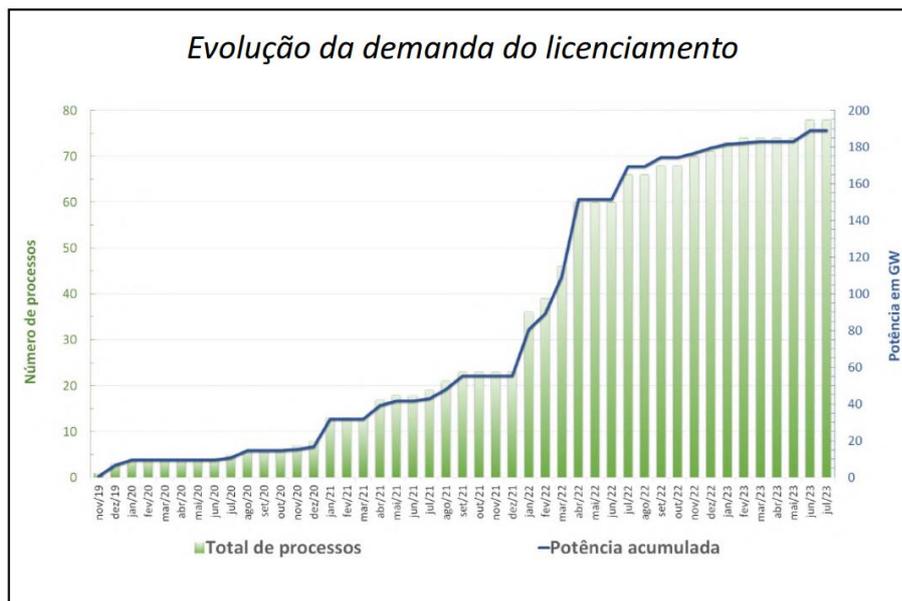
Em 2022, o Decreto 10.946 foi resultado de propostas consolidadas no ano anterior, fruto de discussões entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e o então Senador Jean Paul Prates, atual presidente da Petrobrás. O decreto dispõe sobre a cessão e o uso do espaço marinho para a instalação de empreendimentos offshore para a geração de energia elétrica, inclusive energia eólica, e já foi objeto de consulta pública. De acordo com o Decreto, são duas as possibilidades de exploração onerosa do espaço marinho: a cessão planejada, que consiste na delimitação prévia de áreas pelo MME, a depender do planejamento do espaço, quando houver, e a cessão independente, que trata da iniciativa dos interessados (Brasil, 2022), também submetida a disputas e concorrência.

O número dos projetos com licenciamento ambiental, em andamento no IBAMA, aumentou consideravelmente no início de 2022, tendo como incentivo a publicação do Decreto 10.946 e, até julho de 2023, foram contabilizadas 78 propostas (Figura 1). Destacam-se as regiões Sul e Nordeste, com, respectivamente, 25 e 40 projetos em licenciamento, ou seja, onde se concentram mais de 80% dos complexos eólicos. As duas regiões, de fato, são ressaltadas ao levarmos em consideração tanto o potencial eólico onshore como o offshore. O potencial previsto nos projetos corresponde a, aproximadamente, 200 GW e já ultrapassa a capacidade total atualmente instalada para todas as fontes no Brasil (IBAMA, 2023).

Com o objetivo de incorporar às discussões atores interessados, duas consultas públicas foram abertas em 2022³. Os setores público e privado, instituições de ensino e pesquisa e o terceiro setor sugeriram mudanças no Decreto. Por exemplo, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP) sugeriu a impossibilidade de cessão, sem avaliação prévia quanto ao potencial de regiões sobrepostas às áreas de exploração de petróleo (ANP, 2022). Por outro lado, a exemplo do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), foi sugerida a participação do atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima no que tange a ausência do ordenamento do espaço marinho, com vistas a reduzir os conflitos advindos de sobreposições (ICMBio, 2022).

³ As consultas públicas nº 134 e 135, ambas abertas em 09 de setembro de 2022 e 11 de outubro de 2022, respectivamente, podem ser acessadas no portal <https://antigo.mme.gov.br/pt/servicos/consultas-publicas>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Figura 1 – Demanda do licenciamento ambiental de projetos eólicos offshore



Fonte: IBAMA (2023)

Na esteira dos debates sobre o Decreto 10.946, o Projeto de Lei nº 576/2021 começou a ser discutido no Legislativo, também por iniciativa do então Senador Jean Paul Prates. A ideia era fortalecer o arcabouço regulatório em torno da fonte eólica offshore, estabelecer as metodologias e refinar os processos de licenciamento (GWEC, 2023). O texto do Projeto de Lei, ainda em tramitação, destaca o movimento político em favor de fontes alternativas de geração de energia, que se traduz em novas políticas nacionais para o setor energético (Brasil, 2021).

Tendo em vista a abundância de recursos naturais no Brasil, investimentos externos e nacionais devem ser atraídos e o setor fortalecido. Portanto, é essencial que pesquisas sejam realizadas, a fim de embasar decisões dos formuladores de políticas, e informações sejam publicadas com o propósito de viabilizar o melhor uso do espaço oceânico. A energia eólica marítima, afinal, desempenhará papel central na economia e desenvolvimento dos países (GWEC, 2021).

O Planejamento Espacial Marinho enquanto estratégia de promoção de segurança energética

A Conferência dos Oceanos das Nações Unidas, em 2017, foi o encontro no qual o Brasil assumiu o compromisso de adotar o Planejamento Espacial Marinho até 2030. Desde então, ocorrem debates quanto à inclusão da estratégia no rol de políticas públicas brasileiras. Um exemplo é o X Plano Setorial para o Recursos do



Mar, vigente entre 2020 e 2023. Um dos objetivos do Plano é promover o uso harmonioso e compartilhado do mar, por meio do PEM (Brasil, 2020). Isso demonstra, segundo Moreira (2023), que o Brasil tem dado espaço às reflexões sobre o monitoramento, conservação e melhor aproveitamento dos recursos marinhos em zonas costeiras.

Cabe ressaltar o papel das cidades costeiras, uma vez que o mar passa a ser um prolongamento do território e dos interesses desses locais (Guerra, 2023). Em outras palavras, o oceano, que normalmente faz parte da economia da cidade por meio da pesca artesanal e de outras atividades econômicas, compõe a identidade dessas regiões. O planejamento do espaço marinho, nesse sentido, apresenta-se como uma ferramenta para a redução de possíveis conflitos, não somente entre as atividades, mas também entre os atores, permitindo o melhor aproveitamento dos recursos, com sinergia e sustentabilidade (Brasil, 2020).

Tendo em vista que a geração de energia elétrica marítima, seja ela eólica ou energia das marés, além do comércio, da pesca, da exploração de recursos naturais, do turismo e da mineração têm uma importância econômica, o planejamento dessas atividades traz benefícios para o país. A harmonia entre as atividades oceânicas, principalmente no que tange ao setor energético, permite o uso eficiente dos recursos. Desta forma, as discussões que ocorrem no contexto do PEM, principalmente no Brasil, concentraram-se na dimensão socioeconômica e têm como foco o desenvolvimento de conhecimentos sobre os oceanos e seu uso sustentável (Vivero et al., 2020).

A União Europeia impulsionou o mercado interno eólico a partir de políticas de incentivo tecnológico e de planejamento do espaço marinho (Mont'alverne e Cavalcante, 2018). Um estudo realizado pelo IBAMA em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e a Direção Geral para Energia da União Europeia, efetivou um levantamento sobre o desenvolvimento da energia eólica offshore em seis países: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França e Portugal. O objetivo foi mapear modelos de decisão quanto à implementação de empreendimentos eólicos, sendo um dos pontos de interesse a elaboração do PEM nesses países (IBAMA, 2019).

O PEM segue em discussão, principalmente no contexto da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), definida pela Portaria 235/MB/2020. A proposta é coordenada pelo Comandante da Marinha e conta com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Turismo, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, entre outros interessados. Além da eficiência energética, no que tange ao planejamento dos complexos eólicos offshore e outras

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

formas de geração de energia, o PEM é importante para o desenvolvimento sustentável e para o uso consciente dos oceanos.

Sendo assim, foi publicada a iniciativa de Projeto-Piloto do Planejamento Espacial Marinho na Região Sul do Brasil (RMSB), que contempla os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A região Sul foi escolhida por conta da expertise de pesquisadores/as na temática PEM e pela concentração de instituições de pesquisa especializadas em estudos sobre os ecossistemas marinhos e costeiros.

O projeto-piloto teve o edital para a realização de estudo técnico, avaliado por uma equipe multidisciplinar, publicado no final de 2022. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), apoiará financeiramente a elaboração de diagnóstico dos atuais usos do oceano, a construção de uma ferramenta de apoio às decisões e, por fim, a publicação do produto, ou seja, o documento e metodologia que formalizará o PEM brasileiro. Além disso, na primeira fase, o edital de seleção previa a identificação do arcabouço regulatório, dos conflitos e das inconsistências existentes (BNDES, 2022). Em maio de 2023, o resultado da seleção foi divulgado⁴ e o prazo para a entrega das atividades listadas em edital e, por consequência, a apresentação do relatório final foi estipulado em 36 meses.

O Planejamento Espacial Marinho é a estratégia citada em algumas políticas como um instrumento complementar. Para exemplificar, nomeia-se o Projeto de Lei nº 6969/2013, que dispõe sobre a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho (PNCMar), (EPE, 2020), e o Decreto 10.946/2022, que trata da cessão onerosa do uso do espaço marinho para a geração de energia elétrica. Neste caso, o PEM é incluído como instrumento para a organização e redução dos conflitos entre as atividades. Ressalta-se, ainda, a necessidade de manter áreas de proteção ambiental (APA), a fim de conservar a biodiversidade e os ecossistemas marinhos e costeiros.

Referente aos complexos eólicos marítimos, há críticas quanto à evolução dos licenciamentos ambientais em detrimento da fase inicial em que se encontra o planejamento setorial do oceano. Neste sentido, o Decreto 10.946/2022 estabelece que a cessão planejada de prismas delimitados pelo Ministério de Minas e Energia (MME), além de ocorrer por meio de processo de licitação, deverá estar em conformidade com a estratégia da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Quanto à cessão independente, requeridos por iniciativa dos interessados, é responsabilidade de agências reguladoras, como a ANP e a ANATEL, além de órgãos

⁴ O resultado da Seleção Pública BNDES FEP Fomento nº 03/2022, referente ao Projeto-Piloto do Planejamento Espacial Marinho (PEM) pode ser acessado a partir do link: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=>. Acesso em: 23 ago. 2023.



da Presidência da República e ministérios, informar se a área interfere em alguma das atividades comuns ao espaço marinho (Brasil, 2020).

É a partir dessas lacunas que as discussões, às quais este estudo se propôs a analisar, serão ancoradas. Se levarmos em consideração que os projetos em licenciamento devem alcançar sucesso antes da implementação, inclusive do Projeto-Piloto do Planejamento Espacial Marinho na Região Sul do Brasil (desenvolvido pela FURG, UFRGS, UFSC e instituições parceiras), o ordenamento e o melhor aproveitamento do espaço marinho, definidos por meio de estudos técnicos e consultas públicas, serão prejudicados. Por isso, na próxima seção, discutir-se-á, sob o ponto de vista agônico, os oceanos, como um espaço de conflitos e disputas de interesses, na ausência de uma política pública que organize e harmonize as diversas atividades que neles acontecem e que deles dependem.

Energia eólica offshore e Planejamento Espacial Marinho em um contexto agônico.

Esta seção objetiva debater o atual cenário da energia eólica marítima no Brasil, dado a ausência do PEM sob um ponto de vista agônico. Para isso, serão tomadas, como referência, as contribuições de Rodrigues (2015) acerca de novos conflitos, apresentando uma nova perspectiva de análise da guerra contemporânea. O autor ressalta que as tensões entre os povos e dentro dos espaços sociais assumem diversas formas e têm como palco diferentes lugares, denominando-as como “formas distintas de guerra”. Será a partir do contexto “agonístico” de explosão de projetos iniciais de licenciamento ambiental, a maioria em áreas sobrepostas e sem um estudo técnico prévio quanto à localização para o melhor aproveitamento dos recursos, que esta análise será realizada.

A Amazônia Azul, com mais de 3,6 milhões de km² de ZEE, é parte importante do território nacional. Contextualizando o espaço em estudo aos escritos de Rodrigues (2015), o “agonismo” cotidiano, ou seja, os conflitos que ocorrem mesmo no espaço doméstico, onde as relações de poder também tomam forma, não pode ser considerado um ambiente de paz. Os oceanos, por um lado, carregam um elemento cultural que aglutina a população, principalmente a parte que depende deles para o sustento, como é o caso de pescadores artesanais. Por outro, o uso do espaço marinho configura-se por meio de uma competição e, portanto, é um cenário conflitivo.

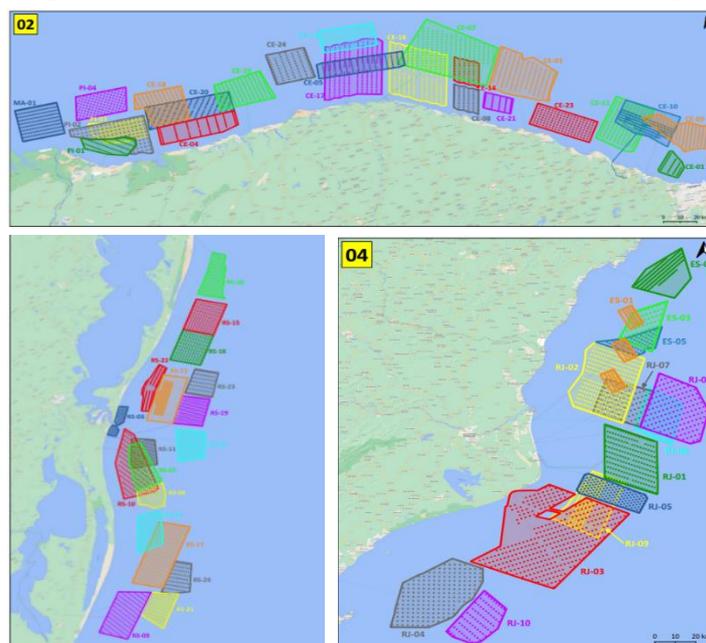
O Planejamento Espacial Marinho pressupõe a necessidade de um “processo altamente público, amplo e político, visando gerenciar os espaços oceânicos, a fim de alcançar propostas para investimentos sustentáveis” (Marroni, 2014, p.123). Neste

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

caso, as propostas de legislação corroboram para uma tentativa de organização para o uso das áreas marinhas com vistas à exploração correta de energia eólica. Por outro lado, a sua ausência pressupõe conflitos, principalmente se levarmos em consideração as sobreposições de projetos de complexos eólicos e áreas de exploração de petróleo e gás, atrelados aos interesses de diversos atores e atividades econômicas. De acordo com a experiência internacional, o PEM tem sido uma das soluções para resolver e mitigar conflitos quanto aos usos do espaço marinho (Barbosa, 2018).

Além de conflitos entre as diferentes atividades que ocorrem nos oceanos, como pesca, transporte, turismo, e a necessidade de demarcá-las, há situações conflituosas, ou melhor, agônicas, quando o mapa de projetos em licenciamento ambiental, abertos no IBAMA, é analisado (Figura 2). A sobreposição dos complexos é vista em todas as regiões brasileiras com potencial eólico, destacando-se as regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Além disso, na ausência do Planejamento Espacial Marinho, o mercado eólico offshore tende a ter seu crescimento atrasado, visto que os interesses se voltam à exploração de petróleo e mineração do leito do mar, deixando o desenvolvimento de complexos eólicos de lado (GWEC, 2023, tradução nossa). O PEM é uma estratégia que pressupõe estudos quanto ao potencial marinho atrelado às atividades e, portanto, é um elemento-chave na redução dos conflitos no espaço oceânico (Bugoni et al., 2022).

Figura 2 – Mapa dos projetos com pedido de licenciamento ambiental abertos pelo IBAMA nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Brasil até julho de 2023.



Fonte: adaptado de IBAMA (2023)



Quanto aos projetos submetidos a licenciamento ambiental, diversos complexos offshore estão em áreas sobrepostas (IBAMA, 2023). A resolução das sobreposições fica em aberto, porque o instrumento responsável por definir as áreas disponíveis para cessão onerosa, ou seja, o PEM, compromisso assumido pelo Brasil em 2017, na Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos, segue em fase inicial de implementação (através do Projeto Piloto Região Sul). De acordo com o Decreto 10.946, de 2022, conflitos são terceirizados à decisão de outros órgãos, como a ANATEL, a ANP, o Ministério do Turismo e o então Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que devem avaliar a localização dos projetos em relação às próprias atividades no oceano (Brasil, 2022).

A política, nesse contexto, é o ambiente no qual as mudanças podem ser alcançadas, visto que a consolidação da fonte eólica offshore, como peça essencial da matriz energética brasileira, depende de um arcabouço regulatório eficaz. Entretanto, mesmo com a designação prévia de áreas destinadas aos complexos eólicos, conflitos podem ocorrer. Um exemplo é a Bélgica que, após destinar uma zona offshore para a geração de energia, teve seu projeto cancelado por ordem judicial, devido ao impacto visual causado em uma cidade costeira (IBAMA, 2019).

Essa “fricção constante”, de acordo com Rodrigues (2015, p. 154), é a tensão cotidiana entre vontades, posições políticas, intenções e resistências às intenções. O espaço geograficamente delimitado, denominado Estado, seria um lugar pacífico, enquanto a guerra ficaria restrita para além desses limites (Rodrigues, 2013). A tensão que ocorre no interior das linhas que, por consenso, chamamos de fronteiras, é traduzida através das relações de poder que permeiam o campo da política e, portanto, não podem ser consideradas um lugar de paz (Rodrigues, 2015). Os mares e oceanos não estão excluídos desse espaço agônico, onde conflitos entre usuários, entre usuários e atividades e entre as atividades encontram um palco também nacional e “pacífico” para o desenvolvimento de novas e complexas relações de poder.

Considerações Finais

O presente estudo objetivou discutir o cenário energético brasileiro, com foco na fonte eólica marítima, tendo em vista a ausência do Planejamento Espacial Marinho (PEM). O potencial que a costa brasileira possui para gerar energia, anima o mercado internacional, que volta olhares para o entorno estratégico do Brasil, em particular para o Atlântico Sul. Até julho de 2023, 78 propostas de complexos eólicos em fase inicial de licenciamento ambiental pelo IBAMA foram contabilizadas e, até então, poucas

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

foram as conclusões, tanto em termos de início das atividades do primeiro parque eólico offshore, quanto de Planejamento Espacial Marinho, com vistas ao melhor aproveitamentos dos recursos na Amazônia Azul.

Levando-se em consideração a ausência do PEM, conflitos entre os usuários e as atividades que ocorrem nos oceanos são constantes. O propósito do planejamento do espaço é o aproveitamento eficiente e sustentável dos recursos marinhos, a partir da delimitação de áreas para a realização das atividades. A pesca artesanal, o comércio, o turismo, as áreas protegidas ambientalmente, a geração de energia eólica e maremotriz, a mineração e a exploração de óleo e gás (O&G) são algumas das atividades que têm como foco os oceanos. Portanto, a importância do PEM é destacada no contexto social, econômico, ambiental e político, visto que harmonia, planejamento, desenvolvimento e eficiência caminham juntos.

Conflitos são presentes dentro das linhas geográficas dos Estados. A guerra, enquanto fenômeno somente externo, perde força quando as relações de poder são analisadas em contexto nacional, e no oceano não seria diferente. O cenário agônico, no qual atores carregam um conjunto de interesses e atividades e os projetos eólicos localizam-se em áreas sobrepostas, é destacado sob a perspectiva dos conflitos contemporâneos. O espaço marinho, nesse sentido, também é palco de disputas e competições, portanto conflitos são inerentes. O PEM, que segue em fase inicial na região Sul do Brasil, é um dos instrumentos que poderá dirimir as fricções entre atividade-atividade e atividade-usuário na Amazônia Azul.

Referências

AGÊNCIA MARINHA DE NOTÍCIAS. Planejamento Espacial Marinho terá início pela região marítima do Sul do Brasil. Brasília: Marinha do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/planejamento-espacial-marinho-tera-inicio-pela-regiao-maritima-do-sul-do-brasil>. Acesso em 22 ago. 2023.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Contribuições à minuta de Portaria Interministerial que cria o Portal Único para gestão do uso de áreas *offshore* para geração de energia, que trata o Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022. Consulta pública nº 135 de 09 de setembro de 2022. 2022. Disponível em: http://antigo.mme.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=95ae0571-e913-48da-48f5-669997865bbc&groupId=36189. Acesso em 14 ago. 2023.

BARBOSA, Robson. Inserção de energia eólica *offshore* no Brasil: análise de princípios e experiências regulatórias. Tese (Doutorado em Ciência). Programa de Pós-Graduação em Energia - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo. São Paulo, 281 fls., 2018.



BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. Edital de Seleção Pública de Parceiro Executor de Estudo Técnico voltado à implementação de Projeto Piloto do Planejamento Espacial Marinho – PEM na Região Marinha do Sul do Brasil. 2022. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/40880c72-cb96-4ced-b186-08a9a6f9310e/Edital+PEM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ojPKh6l>. Acesso em 13 ago. 2023.

BRASIL. Decreto N. 10. 564, de 16 de novembro de 2020 – Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Diário Oficial da União, 17/11/2020, Edição 219, Seção 1, p.1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. Decreto n. 10.946, de 25 de jan. de 2022. Dispõe sobre a cessão de uso de espaços físicos e o aproveitamento dos recursos naturais em águas interiores de domínio da União, no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental para a geração de energia elétrica a partir de empreendimentos *offshore*. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10946.htm. Acesso em 14 ago. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 464, de 2017. Dispõe sobre a ampliação das atribuições institucionais relacionadas à Política Energética Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento de geração de energia elétrica localizada no mar territorial e zona econômica exclusiva a partir de fonte eólica. Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131713>. Acesso em 14 ago. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 576, de 2021. Disciplina a outorga de autorizações para aproveitamento de potencial energético offshore. Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8930696&ts=1661958443127&disposition=inline>. Acesso em 14 out. 2023.

BUGONI et al. Eólicas *offshore* no Brasil: potenciais impactos, recomendações para o licenciamento e implicações para a conservação das aves marinhas e costeiras. In: FIALHO, M. S. e GOMES-FILHO, A. (eds.). Relatório de áreas de concentração de aves migratórias no Brasil. Cabedelo: ICMBio/CEMAVE, 2022.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE E MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME. PNE 2050: Plano Nacional de Energia 2050. Brasília, 2020.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Matriz Energética e Elétrica. ABCDEnergia, 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em 15 ago. 2023.

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Roadmap Eólica Offshore Brasil: perspectivas e caminhos para a energia eólica marítima. Rio de Janeiro: EPE, 2020.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL – GWEC. Global Offshore Wind Report. 2021.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL – GWEC. Global Wind Report 2023. 2023.

GONZALEZ et al. Regulation for offshore wind power development in Brazil. *Energy Policy*, vol. 145, 2020. DOI: 10.1016/j.enpol.2020.111756.

GUERRA, Wesley Sá Teles. Planejamento Espacial Marinho na Paradiplomacia e no Desenvolvimento Urbano das *Smartcities*. In: MARRONI, Etienne Villela et al (Org). *Condomínio Atlântico: estudos e debates*. Pelotas: Editora Textos, 2023.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Mapeamento dos modelos decisórios ambientais aplicados na Europa para empreendimentos eólicos *offshore*. Projeto complexos eólicos *offshore*: estudo sobre avaliação de impactos, IBAMA, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/consultas/arquivos/publicacoes/2019-ibama-UE-Estudo-Eolicas-Offshore.pdf>. Acesso em 14 ago. 2023.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Processos de licenciamento ambiental de eólicas offshore abertos no Ibama até 14 de julho de 2023 – Mapa em PDF. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/consultas/arquivos/20230802_Usinas_Eolicas_Offshore_compressed.pdf. Acesso em 14 ago. 2023.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. Contribuições à minuta de Portaria Normativa contendo as normas e procedimentos complementares relativos à cessão de uso onerosa para exploração de central geradora de energia elétrica offshore no regime de produção independente de energia ou de autoprodução de energia, de que trata o Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022. Consulta pública nº 134 de 09 de setembro de 2022. Disponível em: http://antigo.mme.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=31503632-ee8d-f9cd-4ab4-cb4070d00839&groupId=36189. Acesso em 14 ago. 2023.

MARRONI, Etienne Villela. The Importance of Public Policy for Blue Amazon Marine Spatial Planning. *Development Studies Research*, v. 1, p. 161-167, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/21665095.2014.919233>.

MOLINA, Tatiana; PEDONE, Luiz. China e a (In)Segurança Energética: Planejamento político com foco na sustentabilidade, competitividade e garantia de suprimentos. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 12, n. 24, 2020. DOI: 10.29327/230731.12.24-7.

MONT'ALVERNE, T. F. E CAVALCANTE, M. M. Gestão dos espaços marinhos no contexto das energias marinhas renováveis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 8, nº 1, abr. 2018. DOI: 10.5102/rbpp.v8i1.4778.



MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As algas marinhas e o planejamento espacial marinho. In: MARRONI, Etiene Villela et al (Org). Condomínio Atlântico: estudos e debates. Pelotas: Editora Textos, 2023.

RODRIGUES, Thiago. Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policia. Ecopolítica, n. 5, p. 117-158, 2013.

RODRIGUES, Thiago. Política y Guerra: Apuentes para uma Analítica Agónica de los Estudios Estratégicos. Revista Brasileira de Estudos Estratégicos, v. 2, n. 2, 2015. DOI: 10.26792/rbed.v2n2.2015.62990.

VIVERO at al. Atlantismo no Atlântico Sul: comunidade de interesses e governança oceânica. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 26, n. 1, p. 143-197, jan-abr 2020. DOI: 10.21544/1809-3191.v26n1.p143-197.



A CAPACITAÇÃO DE UM ESTADO AFRICANO PARA OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO JUNTO À GUINÉ-BISSAU

Eduardo Freitas Gorga (PPGEST/ INEST/ UFF)

Resumo: Esta pesquisa delinea a cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, com ênfase na contenção dos tráficos transnacionais, adotando uma perspectiva fundamentada na teoria institucionalista neoliberal. O objetivo primordial consiste em analisar de que maneira a cooperação institucional promovida pelo Brasil com a Guiné-Bissau visa atenuar os impactos da criminalidade internacional sobre o país africano, especialmente desde 2011. Através de uma abordagem qualitativa e revisão bibliográfica, evidencia-se que essa parceria pode aprimorar as capacidades dos agentes estatais guineenses. Assim, mediante o suporte oferecido pela Agência Brasileira de Cooperação, em conjunto com as iniciativas da Polícia Federal do Brasil, ocorre a capacitação dos agentes de segurança Bissau-guineenses, fortalecendo as medidas preventivas e repressivas contra os tráficos, incluindo aqueles que, em parte e em tese, transitam pelo território brasileiro.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; Agência Brasileira de Cooperação; Tráficos.

INTRODUÇÃO

O presente estudo se concentra na análise da colaboração entre o Brasil e a Guiné-Bissau, com um foco particular no fortalecimento das capacidades guineenses, sob o objetivo de aprimorar as suas ações de combate ao narcotráfico, no contexto das relações sul-sul. Vale ressaltar que a formação de alianças entre países é facilitada por processos de institucionalização, que envolvem a criação de regras, normas, convenções e o reconhecimento diplomático, seja de maneira formal ou informal. A intensidade da institucionalização exerce uma influência significativa no comportamento dos Estados, visto que as instituições desempenham um papel crucial nos relacionamentos, afetando os incentivos para a cooperação (Keohane, 1989). No mesmo sentido, a cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau demanda a presença de interesses comuns, onde ambos os países reconheçam os benefícios mútuos decorrentes dessa colaboração (Agência Brasileira De Cooperação - ABC, 2012).

Dentro desse contexto, no que diz respeito ao tráfico de drogas pelo Oceano Atlântico, substâncias entorpecentes destinadas a regiões além desse oceano transitam pelo território do Brasil. Segundo o *European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction*, houve um aumento significativo no volume de cocaína traficada para a Europa através da rota do Atlântico (UNIÃO EUROPEIA - UE, 2021). No

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

relatório global sobre drogas referente a 2018, divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi ressaltado que a Colômbia contribuiu com cerca de 70% da área total de cultivo de coca no mundo, enquanto o Peru contribuiu com 20% e a Bolívia com 10% (Nau, 2021). Nessa situação, as rotas de tráfico de cocaína têm sua origem na América do Sul e recorrem a países da África Ocidental, como a Guiné-Bissau, para serem os seus pontos intermediários de circulação. Além do fluxo de substâncias ilícitas, esse país também enfrenta desafios significativos de instabilidade em seu governo e aumento da corrupção.

Um exemplo claro das questões de crise institucional é evidente na atualidade, onde as Forças Armadas da Guiné-Bissau enfrentam uma escassez considerável de equipamentos (Nau, 2021). Ainda, o país africano lida com desafios da falta de modernização das Forças Armadas, limitando a capacidade do Estado de proteger o seu território contra ameaças externas e combater práticas como o tráfico de drogas (Pereira, 2020). As vulnerabilidades de segurança na África Ocidental contrastam com a necessidade do Brasil de expandir a sua proteção para além das suas fronteiras estratégicas mais próximas (Carvalho, 2016). É importante mencionar que, em 1978, foi estabelecido o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Guiné-Bissau, para promover oportunidades de colaboração bilateral em áreas definidas como prioritárias pelos governos dos dois países (ABC, 2012). Consequentemente, a pesquisa explora a influência das relações institucionais entre a Guiné-Bissau e o Brasil, sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Outrossim, esse trabalho examina a cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, com foco nas contribuições para o fortalecimento das capacidades guineenses, visando combater o tráfico de drogas e melhorar a segurança no Oceano Atlântico. Atualmente, a busca por relações Bi-multilaterais visa fortalecer os países em várias dimensões do poder. Para tanto, a teoria institucionalista neoliberal, também chamada de neo-institucionalismo ou neoliberalismo, serve como alicerce para entender como as instituições influenciam o comportamento dos Estados no sistema internacional (Keohane, 1989). No contexto das relações sul-sul, a ABC adota uma abordagem que visa o avanço a partir das principais demandas dos países em desenvolvimento, aliado às capacidades das entidades brasileiras parceiras (Gorga, 2023). Tais fatos são evidentes na cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau, onde projetos foram implementados, inclusive na área de segurança pública (ABC, 2012). Entre 2011 e 2013, o governo brasileiro também contribuiu em cooperação técnica para a Guiné-Bissau, demonstrando o compromisso com a Reforma do Setor de Segurança (RSS) do país africano, devido às preocupações com o narcotráfico.



Diante desses desafios, a Guiné-Bissau precisa fortalecer sua segurança e colaborar externamente para combater as dinâmicas prejudiciais provenientes do cenário internacional (Carvalho, 2016). Em síntese, a pesquisa busca entender a colaboração entre o Brasil e a Guiné-Bissau, coordenada pela ABC, no período de 2011 a 2021, com foco no aprimoramento das capacidades guineenses. O texto se baseia na teoria institucionalista neoliberal, que explora como as instituições afetam o comportamento dos Estados no cenário internacional (Keohane, 1989). O argumento subjacente ao trabalho é que as situações de cooperação entre o Brasil e a Guiné-Bissau variaram ao longo do período considerado, devido às características específicas de cada governo brasileiro. Diante do exposto, o objetivo da pesquisa é examinar como a colaboração coordenada pela ABC influenciou o fortalecimento do Estado guineense, a partir de 2011. Com isso, o texto avança apresentando uma visão geral do Estado africano.

DESENVOLVIMENTO

Em termos fisiográficos, é um país de território limitado na costa ocidental da África, com mais de 80 ilhas no Arquipélago dos Bijagós (Zeni, 2018). A sua biodiversidade rica é fundamental para o desenvolvimento, sendo a base das principais atividades econômicas e um foco para garantir a sustentabilidade a longo prazo (The World Bank - TWB, 2015). A Guiné-Bissau enfrenta urgências alimentares devido à monocultura do caju, substituindo cultivos como amendoim e vivenciando fome e pobreza recorrentes (Zeni, 2018). Com cerca de 70% da população abaixo da linha de pobreza, a baixa renda média amplia a disparidade com as elites, embora Organizações Não-Governamentais (ONG), principalmente portuguesas, forneçam auxílio vital às necessidades básicas e atendam vítimas de tráfico humano, trazendo consciência sobre riscos como a pedofilia e o trabalho forçado nas fronteiras, incluindo turismo sexual infantil (Pereira, 2020).

A maioria dos guineenses reside nas áreas rurais, com limitado acesso ao saneamento básico que, mesmo nas cidades, é precário, prejudicando a saúde do país (Guiné-Bissau, 2014). O baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) reflete em um padrão de vida pobre decorrentes de inúmeros problemas socioeconômicos (The Global Economy - TGE, 2022). Há alta prevalência de doenças sexualmente transmissíveis, como o HIV, além de tuberculose e hepatite (Carvalho, 2016). A fragilidade social leva à imigração ilegal dos países vizinhos, que compartilham instabilidade e crenças similares, como da diversidade étnica e religiosa marcante, com muçulmanos e cristãos, além de outros grupos (Pereira,

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

2020). Na Guiné-Bissau o idioma é o português e a expectativa de vida é de 58 anos, inferior aos países vizinhos, como o Senegal, cujo idioma é o francês (TGE, 2022). Ademais, a exploração turística é uma perspectiva de avanço para a economia, focado no ecoturismo nas Ilhas Bijagós (TWB, 2015).

É importante frisar que a instabilidade política e social, com golpes de Estado desde a independência, manchou a reputação da Guiné-Bissau (Bijagó, 2018). A guerra civil de 1998 - 1999 e o golpe de 2012 - 2014 exemplificam esses desafios, afetando as relações diplomáticas e as propostas de ajudas externas (Carvalho, 2016). No campo econômico, desde o período colonial, a Guiné-Bissau sofreu exploração europeia para suprir matérias-primas, além de ter contribuído com escravos traficados (Zeni, 2018). O país, em desenvolvimento, depende da ajuda internacional do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e ONU, entre outros, além de participar de organizações como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e União Econômica e Monetária do Oeste Africano, a fim de reduzir antagonismos e superar fragilidades (Carvalho, 2016). Como exemplo, o auxílio do Banco Mundial favorece a promoção da conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável (TWB, 2015).

Igualmente, a administração pública precisa evoluir políticas econômicas para impulsionar tecnologias, capital interno, cooperações e comércio internacional, a fim de melhorar as condições de vida do povo (Guiné-Bissau, 2014). A busca pela estabilidade sustentável é essencial para consolidar instituições democráticas, devido ao histórico de golpes de Estado (Carvalho, 2016). Paralelamente, os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) foram modestos até o início dos anos 2000, mas cresceram após 2014, em razão da estabilidade institucional e reservas de petróleo encontradas (UNIOGBIS, 2022).

Outro aspecto relevante se refere ao âmbito militar, onde a segurança territorial do país é comprometida devido aos problemas estruturais na área de Defesa e à falta de modernização das organizações policiais, resultando em limitada capacidade de proteção interna (Pereira, 2020). A relação entre o poder civil e o militar foi frequentemente problemática, enfraquecendo o Estado e as suas instituições (Guiné-Bissau, 2014). Antes de 1998, o sistema de segurança interna frequentemente agia de forma violenta, desgastando sua credibilidade pública e gerando medo de represálias contra denunciadores (Nau, 2021).

Nesse contexto, as instabilidades político-militares e institucionais dificultaram a implementação de políticas assertivas (Gorga, 2023). A partir de 1985, houve esforços para modernizar o exército conforme os padrões ocidentais (UNIOGBIS, 2018). No presente, oficiais guineenses têm participado de operações



conjuntas lideradas por nações como o Brasil e Portugal, sob a égide da CPLP (Pereira, 2020). Além disso, cooperações com potências ocidentais também têm ocorrido, como treinamentos militares oferecidos pelos Estados Unidos da América (EUA) entre 2002 e 2015, beneficiando centenas de oficiais guineenses (Pimentel, 2018).

No transcorrer da RSS, organizações como a ONU, CEDEAO e União Europeia também colaboraram para a estabilização interna do país africano. O Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), estabelecido pela ONU em 1999, visava a estabilidade nacional, mas a sua desativação, em 2020, promoveu novos desafios para as Forças de Segurança (UNIOGBIS, 2022). Simultaneamente, militares idosos, falta de formação superior e questões previdenciárias afetam a estrutura militar (UNIOGBIS, 2018). Discussões sobre o retorno do serviço militar obrigatório surgiram, enquanto o país enfrentava instabilidade política crônica e o golpe de Estado de 2012, resultando em sanções internacionais (Gorga, 2023). Com isso, esses eventos prejudicaram o desenvolvimento socioeconômico, evidenciando a complexidade do cenário. Em suma, as deficiências guineenses agravam a situação desse país, que em alguma medida pode ser controlada com colaborações bi-multilaterais como do Brasil.

Adicionalmente, os atuais desafios ligados ao tráfico de drogas impactam a Guiné-Bissau, especialmente no espaço transnacional, via Oceano Atlântico, expondo vulnerabilidades na rota de ligação ao Brasil. Cabe destacar que o narcotráfico expandiu entre nações com a globalização iniciada nos anos 1990, elevando o fluxo de pessoas e dinheiro, abrindo espaço para os crimes internacionais. O comércio internacional de drogas persiste como grande desafio na África Ocidental devido ao grande consumo e apreensões elevadas (Nau, 2021). Tal continente é rota intermediária para a cocaína em direção à Europa (Gorga, 2023). O mercado dessa droga, na região, progrediu para quase US\$2 bilhões anuais, aproximado ao PIB da Guiné-Bissau (Gorga, 2023). Heroína e drogas sintéticas têm menor volume e lucro, enquanto cocaína requer infraestrutura expressiva para o transbordo (Global Organized Crime Index - GOCI, 2019). Nesse íterim, há o enfrentamento ao crime organizado transnacional, sobretudo do tráfico de narcóticos.

Internacionalmente, o país africano foi apelidado, pejorativamente, de "narco-Estado" devido ao fluxo de entorpecentes por seu território (Gorga, 2023). O narcotráfico através do Atlântico Sul é um grande desafio, provocando preocupações de segurança pública e exigindo colaborações bilaterais diante da

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

vulnerabilidade dos países africanos ao longo da complexa costa (Pimentel, 2018). No Brasil, assim como na Guiné-Bissau, o aumento da violência relacionada ao tráfico de drogas alimenta o consumo e demanda aprimoramentos constantes nas táticas policiais para enfrentar esses desafios (Castillo, 2008). Vale ressaltar que as rotas de transporte de ilícitos ganharam importância estratégica desde meados de 2000, conectando América do Sul e Europa por aeroportos, portos e trajetos costeiros (Nau, 2021). No consumo europeu, presumivelmente com passagem pela África Ocidental, em 2020, cerca de 1 milhão de adultos europeus usaram heroína, 3,5 milhões consumiram cocaína e mais de 22 milhões usaram cannabis (UE, 2021).

Atualmente, grandes volumes de cocaína apreendidos na Guiné-Bissau vêm do Brasil, passando por São Paulo até Casablanca ou Lisboa (Nau, 2021). Paralelamente, a diplomacia brasileira busca novos parceiros no Atlântico, inclusive africanos (Carvalho, 2016). Além disso, a Guiné-Bissau tem apreensões marítimas com apoio de embarcações espanholas e americanas (Pimentel, 2018). Em 2015, o governo destinou US\$20 milhões para segurança, mas a aludida corrupção impacta sobre a eficácia das fiscalizações, o que pode agravar a criminalidade no país (Pereira, 2020). Na Guiné-Bissau, a suposta corrupção permeia funcionários públicos em diversos níveis, ligados ao crime organizado e ao tráfico de cocaína (GOCI, 2019). Ainda, empresários podem colaborar, até utilizando instalações militares em ilhas desabitadas, bem como estrangeiros também estão envolvidos (Guiné-Bissau, 2014). Desse modo, sem governabilidade eficaz, os líderes não priorizaram estratégias contra o tráfico, demandando uma coordenação internacional, como estabelecido pelo UNIOGBIS (Pereira, 2020).

A maioria das apreensões ocorre em Bissau e nas fronteiras, como nos casos internos de fiscalização, em que foram identificadas pistas clandestinas, com suspeitas sobre as Forças Armadas (Nau, 2021). Dados imprecisos, descontinuados e discrepâncias entre apreensões e volumes reais sugerem variadas toneladas de cocaína trafegando, anualmente, pelo território guineense (Gorga, 2023). O narcotráfico de modo geral pode afetar as interações Brasil-Guiné-Bissau, fato que ratifica a necessidade de cooperação a fim de mitigar as fragilidades estatais até o momento assinaladas. Por conseguinte, com uma maior compreensão das necessidades de cooperação para a Guiné-Bissau, devido às atividades ilícitas transnacionais, permite intensificar as suas ações para reduzir, em certo ponto, os seus problemas institucionais.

Complementarmente, as possíveis implicações das colaborações bi-multilaterais entre o Brasil e a Guiné-Bissau, via ABC, fortalecem as suas instituições, especialmente no combate à criminalidade transnacional no Atlântico Sul. Com ênfase na conexão do narcotráfico, serão examinados os inícios das



cooperações e avaliados os resultados sob diferentes gestões presidenciais brasileiras, alinhados aos objetivos da ABC. Na última década, o apoio da ABC contribuiu, parcialmente, para fortalecer as instituições na Guiné-Bissau com diversos projetos (Gorga, 2023). Exemplos incluem a presença de estudantes guineenses em universidades brasileiras, cooperação técnica, administração pública, ciência, tecnologia, legislativo e pesca.

Com diferentes níveis de cooperação, entre 2011 e 2018, a atuação da ABC teve variações. A cooperação técnica entre os dois países teve início no século XX, logo após a independência guineense, com acordos renovados e adaptados ao longo das décadas para atender às áreas de interesses mútuos e reduzir as vulnerabilidades da Guiné-Bissau. No século XXI, mais de sessenta atividades de cooperação técnica e humanitária foram realizadas entre o Brasil e a Guiné-Bissau, abrangendo diversas áreas que promoveram o fortalecimento institucional e a capacitação profissional do país africano (ABC, 2018). No ano de 2019, o segundo maior número de projetos estava em execução, totalizando 22, seguido de uma diminuição gradual nos anos subsequentes (Gorga, 2023).

Entre 2012 e 2014, mesmo durante a crise política na Guiné-Bissau, o Brasil manteve cooperação, notavelmente na área de Segurança, com apoio das Forças Armadas brasileiras (Brasil, 2022). A ABC atua com a participação militar, como no caso do ingresso de um militar guineense no curso da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) (Gorga, 2023). Além disso, a Polícia Federal do Brasil (PFB) destaca-se na formação de agentes de segurança guineenses, com o projeto do Centro de Formação das Forças de Segurança, formando mais de 1.500 policiais para combater o crime organizado transnacional, especialmente o narcotráfico (Plessmann, 2022). Entre 2011 e 2016, houve uma redução parcial das iniciativas implementadas na gestão presidencial anterior, com encerramento de alguns projetos pela ABC em variados setores, exceto na esfera da Defesa, o que demonstrou um crescimento das contribuições do Ministério correspondente (Brasil, 2022).

De 2011 a 2014, foram mantidas interações com países africanos, enfatizadas por visitas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e ações diplomáticas ligadas à segurança internacional. Grandes apreensões de drogas ocorreram na África entre 2013 e 2019, destacando a necessidade de fortalecer a Defesa e a Segurança, levando a ABC a manter intercâmbios na AMAN para compartilhar experiências com os militares guineenses (Gorga, 2023). Na área da Defesa, entre 2011 e 2016, diversos militares de países sul-americanos e africanos, como Bolívia, Paraguai e Angola, além da Guiné-Bissau, participaram de cursos e

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

intercâmbios no Brasil. Nos supracitados seis anos, o número de projetos na área de Segurança superou os da Defesa, com cooperação consistente entre o Brasil e a Guiné-Bissau, incluindo a reforma do Centro de Formação das Forças de Segurança e vários cursos de capacitação policial (Brasil, 2022).

Em 2015, um Seminário da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), promovido pelo Ministério da Defesa e apoiado pela ABC, reuniu diversos países, incluindo a Guiné-Bissau, fortalecendo as relações internacionais e destacando o papel do Brasil na região (Gorga, 2023). Entre 2016 e 2018, a DPU brasileira cooperou juridicamente para fortalecer a Guiné-Bissau no combate à criminalidade transnacional, notadamente ao narcotráfico (ABC, 2018). Ainda, para combater o tráfico de drogas e fortalecer a nação africana, esforços conjuntos e ações da ABC seguem cruciais (Pimentel, 2018).

No âmbito da modernização das Forças de Segurança, o Brasil se engajou em projetos de cooperação, contribuindo para o desenvolvimento guineense (Pereira, 2020). Durante os dois mandatos, dos ex-presidentes, de 2016 até 2021, a política externa do Brasil se afastou das abordagens dos governos antecessores, buscando renovação e reaproximação com nações desenvolvidas, divergindo das ênfases norte-sul da gestão anterior (Oliveira; Mallmann, 2020). Dessa maneira, apesar das oscilações políticas nacionais, a ABC teve impacto positivo, coordenando projetos para mitigar instabilidades na década em análise (Brasil, 2022).

Ambos os presidentes do mencionado período priorizaram parcerias com os EUA e outras nações desenvolvidas, resultando em uma redução das interações com países africanos e uma mudança nas metas diplomáticas em relação ao continente. Entre 2016 e 2018, as relações comerciais foram gradativamente reaquecidas com os países africanos. De 2019 até 2021, mudanças significativas na política externa brasileira reajustaram a identidade nacional no cenário mundial, mantendo o foco na cooperação em segurança internacional, notavelmente no combate ao narcotráfico (Gorga, 2023). Salienta-se que para fortalecer as capacidades das forças de segurança guineenses na luta contra essa criminalidade, a ABC desempenhou atividades no Centro de Formação das Forças de Segurança. No âmbito da Defesa, houve um projeto de cooperação técnica para treinamento de militares estrangeiros liderado pela ABC em conjunto com o Ministério da Defesa, durante todo o período entre 2017 e 2021 (Brasil, 2022).

Similar à gestão de 2011 até 2016, os dois governos até 2021 também focaram em projetos de Segurança Pública, com o maior número de iniciativas ativas em 2019. Essa cooperação, embora ocorresse em um cenário de direcionamento norte-sul da política externa brasileira, sustentou a projeção



estratégica do Brasil na região (Gorga, 2023). Ressalta-se que as áreas até aqui mencionadas são vitais para o avanço da Guiné-Bissau, conforme evidenciado desde a análise inicial deste estudo. A colaboração do Brasil nesses setores, além da Defesa e Segurança, desempenha um papel essencial no entendimento dos desafios nacionais guineenses e na promoção da boa governança (Guiné-Bissau, 2014). Da mesma forma, a cooperação abrange áreas como transporte, movimentação de bens, finanças, pessoas, comunicação e troca de ideias, inclusive no âmbito cultural e educacional.

Outrossim, o desenvolvimento do trabalho discutiu, sobretudo, a evolução das relações entre o Brasil e a Guiné-Bissau, ao longo do século XXI. É possível inferir que o aumento das colaborações institucionais entre os dois países, desde 2011, em meio às mudanças de prioridades governamentais no Brasil, pode ter contribuído para o fortalecimento das estruturas estatais guineenses. Diante de todo o exposto, as ações conduzidas pela ABC parecem ter impactado, em razoável medida, para a redução das diversas debilidades identificadas na Guiné-Bissau, ao longo deste texto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou avaliar os efeitos da cooperação institucional do Brasil com a Guiné-Bissau, visando à capacitação do país na luta contra o narcotráfico no Atlântico Sul, de 2011 a 2021. O compromisso estratégico com a Segurança persistiu, com a PFB, sob liderança da ABC, capacitando agentes das Forças de Segurança guineenses, cujo projeto foi iniciado no governo anterior. A ABC, historicamente, atua em colaborações sul-sul, seguindo prioridades do MRE, fortalecendo nações para enfrentar desafios de insegurança no Atlântico Sul. Na perspectiva da teoria institucionalista neoliberal, as interações entre governos avançam bilateral e multilateralmente. Dessa forma, este estudo evidencia as variações nas relações institucionais estabelecidas pela ABC no período e espaço em análise.

O argumento deste estudo, que analisou as relações institucionais entre a Guiné-Bissau e o Brasil ao longo de diferentes governos brasileiros, foi confirmado. Essa constatação é sustentada pela diversidade nas abordagens de cada gestão, coordenada pela ABC. De 2011 a agosto de 2016, as relações foram impactadas, possivelmente devido às crises internas do Brasil, resultando em redução de áreas de cooperação, com intensificações específicas, notadamente em Defesa e Segurança. De setembro de 2016 a 2021, os governantes brasileiros mantiveram

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

laços com nações africanas, embora tenham reduzido discretamente as áreas parceiras, possivelmente privilegiando nações desenvolvidas.

Percebe-se que, com mais de 1.500 policiais guineenses treinados pela PFB, questões ligadas ao tráfico de drogas podem ser mitigadas. O combate ao crime organizado e ao narcotráfico, com a Guiné-Bissau como ponto intermediário entre a América do Sul e a Europa, aumentou, impactando de maneira significativa nos esforços brasileiros contra o tráfico de drogas. Nesse contexto, os projetos da ABC mantiveram atenção à Guiné-Bissau, com uma abordagem bi-multilateral, que abarca desde agendas ambientais até segurança. Destaca-se a ênfase da ABC, na segurança, modernizando as Forças de Segurança da Guiné-Bissau. Dessa maneira, a PFB, que inaugurou a execução do projeto em 2009, manteve a sua participação nas gestões dos presidentes brasileiros do recorte temporal analisado.

De 2016 até 2018, a interação brasileira com o continente africano foi limitada, sendo destacadas as visitas presidenciais em agendas de interesses distintos. De 2019 até 2021, a política externa sofreu mudanças, porém a ABC manteve a cooperação na segurança internacional e no combate ao narcotráfico, progredindo no Centro de Formação das Forças de Segurança guineenses. Verifica-se, no domínio da Defesa e Segurança, que a fragilidade institucional foi agravada pelo tráfico de drogas, a partir das deficiências na fiscalização pelo Oceano Atlântico e nas suas fronteiras. A interação com o Brasil deve ser uma prioridade para a Guiné-Bissau, com quase uma centena de projetos conjuntos. Portanto, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da fiscalização governamental fortalecem os ideais democráticos e o Estado de Direito, enquanto a redução da corrupção contribui para a melhoria da sua reputação internacional.

A complexidade da situação na Guiné-Bissau destaca-se, especialmente na luta contra o tráfico de drogas, exigindo cooperações sólidas em Defesa e Segurança. A cooperação com o Brasil pode amenizar problemas institucionais, ajudar a superar atrasos econômicos regionais e reduzir vulnerabilidades, favorecendo seu progresso como Estado-Nação. Complementarmente, as oportunidades de cooperação entre as Forças Armadas do Brasil e da Guiné-Bissau, no âmbito da ZOPACAS, podem fortalecer a Defesa transoceânica e melhorar o preparo militar de ambos os países. Assim, essa colaboração também tem o potencial de reduzir, consideravelmente, os fluxos de crimes transnacionais, especialmente os relacionados à circulação pelo Oceano Atlântico.

A continuidade dos esforços da PFB na formação e qualificação de profissionais para as Forças de Segurança nacionais, bissau-guineenses, é essencial para combater os ilícitos mencionados, tanto internos quanto transnacionais. Nota-se que o argumento formulado encontra sustentação desde o



desenvolvimento do trabalho, onde as vulnerabilidades da Guiné-Bissau foram destacadas como a raiz de suas necessidades de cooperação internacional. Ademais, tais fragilidades foram exacerbadas pelo aumento dos crimes transnacionais em seu território, impulsionados pela globalização pós-Guerra Fria. Salienta-se a atenção dada à Defesa e Segurança, sob a liderança da ABC, abrangendo diversas áreas entre 2011 e 2021.

Por fim, a atuação da PFB, ao capacitar as Forças de Segurança, e os auxílios em várias áreas junto ao governo Bissau-guineense foram pontos relevantes, consoantes ao institucionalismo neoliberal. A liderança da ABC continua a mitigar ameaças de instabilidade na Guiné-Bissau, ao capacitar jovens agentes públicos para o futuro do país. Destarte, essa profícua cooperação também impacta o combate ao narcotráfico, pois fortalece o controle de fronteiras, portos e aeroportos bissau-guineenses a partir das ações preventivas das Forças de Segurança locais, treinadas pela PFB.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. "Cooperação brasileira na área de capacitação jurídica é premiada na Guiné-Bissau". 2018. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1015>. Acesso em: 12 abr. 2023.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. "Guiné-Bissau". 2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/GuineBissau>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BIJAGÓ, Vagner G. Os golpes de estado na Guiné-Bissau: o cotidiano do poder no contexto da diversidade étnica e da construção nacional. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-graduação em Sociologia, UFAL, Maceió - AL.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. "ABC: busca 'Guiné-Bissau'". 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/search?SearchableText=guin%C3%A9-bissau>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CARVALHO, Ricardo O. de Política Externa e Estado frágil na Guiné-Bissau: Crises multidimensionais e o papel dos organismos internacionais "CPLP e CEDEAO" (1973-2014). 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre - RS.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

CASTILLO, Juan I. A. R. O Brasil e a segurança no Cone Sul no Pós-Guerra Fria. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, USP, São Paulo - SP.

GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX - GOCI. "Guiné-Bissau". 2019. Disponível em: <https://ocindex.net/country/guinea-bissau>. Acesso em: 15 abr. 2023.

GORGA, Eduardo F. A cooperação brasileira com a Guiné-Bissau de 2003 até 2021: reflexos no combate aos tráficos transnacionais. 2023. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, Porto Alegre - RS.

GUINÉ-BISSAU. "Programa de Governança da IX Legislatura (2014-2018)". Bissau, set. 2014. Disponível em: <http://www.gbissau.com/wp-content/uploads/2014/09/Programa-do-Governo-2014-2018.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

KEOHANE, Robert O. International institutions and state power. Westview Press, 1989.

NAU, Aruna U. A segurança interna e a criminalidade organizada transnacional: O narcotráfico na Guiné-Bissau. 2021. Dissertação (Mestrado Integrado em Ciências Policiais) – XXXIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.

OLIVEIRA, Guilherme Z. de; MALLMANN, Vinícius H. "A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise". Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020.

PEREIRA, Fela A. A inserção de um pequeno Estado: Análise sobre a capacidade estatal da Guiné-Bissau. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre - RS.

PIMENTEL, Cauê R. Avaliando a performance regional do Brasil no Atlântico Sul: diplomacia, defesa, cooperação e comércio em perspectiva comparada. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, USP, São Paulo - SP.

PLESSMANN, Janaína. "O Brasil já formou mais de 1.500 policiais guineenses". Ministério das Relações Exteriores, 2022. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1336>. Acesso em: 22 jan. 2023.

THE GLOBAL ECONOMY - TGE. Países. "Guiné-Bissau indicadores econômicos". 2022. Disponível em: <https://pt.theglobaleconomy.com/Guinea-Bissau/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

THE WORLD BANK - TWB. Notícias. "O desenvolvimento verde da Guiné-Bissau ganha raízes, começando pela conservação da biodiversidade. 2015". Disponível



em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/11/30/guinea-bissaus-green-development-takes-root-starting-with-biodiversity-conservation>. Acesso em: 10 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA - UE. "Relatório Europeu sobre Drogas 2021: Tendências e Desenvolvimentos". 2021. Disponível em: https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2021_en. Acesso em: 10 fev. 2023.

UNIOGBIS. "Contexto histórico". 2022. Disponível em: <https://uniogbis.unmissions.org/pt/contexto-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 11 maio. 2023.

UNIOGBIS. "Relançar a Reforma do setor da Defesa e da Segurança na Guiné-Bissau". 2018. Disponível em: https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/portuguese_5_defence.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

ZENI, Kaline. A transferência de conhecimento como um mecanismo alternativo de cooperação Sul-Sul: uma análise exploratória da atuação do fundo IBAS em Guiné-Bissau (2005-2015). 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, Porto Alegre - RS.



GÊNERO E MIGRAÇÕES: UMA NOVA PERSPECTIVA SOBRE AS MULHERES MIGRANTES.

Ana Luísa Oliveira Gonçalves (GRI/INEST-UFF)
Evelyn de Souza Ferreira (GRI/INEST-UFF)

Resumo: O trabalho aborda a crescente crise migratória global, enfatizando a necessidade de uma análise de gênero devido à maior vulnerabilidade das mulheres durante os processos migratórios. Nesse sentido, explora-se o conceito de gênero, criticando visões simplistas e destacando a complexidade das identidades. O texto, assim, discute as dificuldades enfrentadas pelas mulheres em seus países de origem, durante a migração e na chegada ao seu destino, ressaltando a falta de proteção específica baseada em gênero nos instrumentos internacionais. São expostos mecanismos de proteção internacional e nacional, incluindo convenções, acordos e leis, e questiona-se sua eficácia. No contexto brasileiro, o trabalho foca no papel do terceiro setor na luta a favor dos direitos das mulheres migrantes e menciona projetos e instituições que ajudam nessa causa.

Palavras-Chave: Migração, Refúgio, Mulheres, Gênero

Abstract: The research addresses the growing global migration crisis, emphasizing the need for a gender analysis due to the greater vulnerability of women during migration processes. In this sense, the work explores the concept of gender, criticizing simplistic views and highlighting the complexity of identities. Therefore, the text discusses the difficulties faced by women in their countries of origin, during migration and upon arrival at their destination, highlighting the lack of specific protection based on gender in international instruments. International and national protection mechanisms, including conventions and agreements, are exposed, and their effectiveness is questioned. In the Brazilian context, the work highlights the role of the third sector in guaranteeing the rights of migrant women and mentions projects and institutions that help in this cause.

Keywords: Migration, Refugee, Women, Gender

O CONCEITO DE GÊNERO

Anterior à discussão acerca do fenômeno migratório a partir de um olhar de gênero, é de suma importância que o último seja melhor conceituado e debatido. Nesse contexto, a filósofa americana Judith Butler define gênero como “um fenômeno inconstante e contextual, que não denota um ser substantivo, mas um ponto relativo de convergência entre conjuntos específicos de relações, cultural e historicamente convergentes” (BUTLER, 2003, p.29).

Para que tal proposição seja melhor compreendida, é necessário revisitar Simone de Beauvoir: “ninguém nasce mulher, torna-se mulher” (BEAUVOIR, 1980). Nesse sentido, Beauvoir considera que a composição das características que constituem um determinado gênero não é necessariamente uma identidade com a qual os seres humanos nascem e que, portanto, isso seria responsável por moldar comportamentos. As atitudes e reações perante o meio definem o gênero e o conjunto da civilização produz e elabora como ocorre a inserção da mulher na sociedade, independente de fatores biológicos ou psíquicos. Desse modo, cada indivíduo nasce com seu sexo biológico, mas certos aspectos que compõem o seu gênero são constituídos culturalmente, sendo assim, uma construção social.

Por esse entendimento, Butler afirma que a cultura impõe práticas que são entendidas como femininas ou masculinas, excluindo quem não se enquadra nesses comportamentos impostos, o que ela denomina de “heteronormatividade” (BUTLER, 2003). Dessa maneira, os aspectos que compõem uma identidade de gênero não descrevem uma realidade, são impostos. É possível destacar como o estabelecimento de um imaginário depreciativo que carrega limitações intrínsecas à mulher solidifica e estimula ainda mais as vulnerabilidades que esta sofre.

O Diálogo entre gênero e imigração

Ao trazer a questão de gênero para um contexto migratório, é importante ressaltar que as mulheres migrantes possuem uma dupla vulnerabilidade. Por serem migrantes elas sofrem o estigma do ser humano indesejável, além de serem vítimas da histórica opressão de gênero pelo simples fato de serem mulheres. Dessa forma, segundo os estudos da pesquisadora Vanessa Zanella, “se a mulher é ‘o outro’ do homem e o ‘imigrante’ é o ‘outro’ de dada cultura, a mulher imigrante é o ‘outro’ do ‘outro’” (ZANELLA, 2011, p.6, grifos no original).

Apesar da dupla vulnerabilidade da mulher migrante, essas são frequentemente negligenciadas nos estudos dos processos migratórios. Nesse âmbito, isso se justifica ao analisar as “teorias neoclássicas de migração” (ASSIS, 2007, p.749). Essas teorias defendem a ideia de que os homens possuem uma maior predisposição a correrem riscos, enquanto as mulheres são relacionadas à maior estabilidade e cuidados da casa e da família, sendo, portanto, esquecidas como protagonistas do fenômeno migratório.

Posto isso, as mulheres migrantes sofrem inúmeras dificuldades tanto no seu país de origem, as quais podem representar o principal motivo de saída do lugar, quanto no deslocamento e na chegada ao país de destino. Além das questões



socioeconômicas, muitas mulheres se veem forçadas a fugir em razão de terem sido feridas em sua dignidade, o que inclui fenômenos como gravidez indesejada, abuso sexual, problemas conjugais, violência doméstica, limites sexuais socialmente impostos, impossibilidade de divórcio e discriminação.

Diante disso, nota-se que as mulheres escolhem deixar o lugar onde nasceram não apenas em busca de melhores oportunidades econômicas ou para escapar de conflitos e desastres naturais. Elas se deslocam movidas pelo desejo de se libertar de uma sociedade que as oprime, que as subjuga, em um ambiente cultural dominado pelo patriarcado que persiste globalmente, colocando-as em uma posição inferior em relação aos homens.

A violência de gênero também pode ocorrer durante todo o trajeto de migração. Nesse sentido, vale ressaltar o tráfico humano, ao qual muitas mulheres migrantes estão sujeitas. Segundo a Pesquisa de Avaliação de Necessidades sobre o Tráfico Internacional de Pessoas e Crimes Correlatos, realizada pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, os maiores alvos do tráfico de pessoas são as mulheres, com a finalidade de exploração sexual. Além disso, o tráfico humano muitas vezes se relaciona com o tráfico de drogas, levando sobretudo as mulheres migrantes a se tornarem “mulas” do tráfico. Segundo o Projeto Mulheres Migrantes do Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC), a principal causa do encarceramento de mulheres migrantes no Brasil é o tráfico internacional de drogas.

Ao chegarem ao país de destino, as migrantes estão sujeitas a inúmeras dificuldades na busca de seus direitos próprios. Em primeiro plano, surge a complexidade em exercer sua profissão de formação, muito devido à incapacidade de revalidar seus diplomas, e de encontrar um emprego digno. Diante disso, é comum que as mulheres migrantes acabem trabalhando na área de beleza, cuidado ou limpeza (FURNO, 2015), serviços que decorrem do que ficou conhecido como “divisão sexual do trabalho” (HIRATA, 2007), impondo o chamado “trabalho reprodutivo” ao gênero feminino. Nesse sentido, um dos maiores empecilhos enfrentados por essas mulheres, além da negação dos direitos trabalhistas, é o abuso ou violência sexual por parte dos patrões (LISBOA, 2006).

No país de chegada, as mulheres migrantes, muitas vezes, não possuem seus documentos essenciais. Uma das razões está no fato de que, segundo a cultura de alguns países, os homens são os titulares da documentação de suas esposas, o que acaba por restringir o acesso das mulheres a esses documentos. Posto isso, essa falta de documentação, somada ao desconhecimento do idioma, deixa a mulher migrante à margem das políticas públicas e necessidades básicas.

Outra problemática que as mulheres deslocadas estão sujeitas é o preconceito da população local em relação a uma cultura diferente e a consequente dificuldade ao exercício de suas próprias práticas. As mulheres venezuelanas da etnia Warao, por exemplo, sofrem com o estigma e preconceito decorrentes de sua atividade laboral. Conforme os traços tradicionais, as mulheres dessa etnia não “pedem esmolas”, como é chamado aqui no Brasil, mas elas coletam dinheiro. Portanto, para esse grupo, essa prática não é entendida como depreciativa ou constrangedora, é vista como uma profissão.

O papel do Terceiro Setor

Constituem o Terceiro Setor as Igrejas, ONGs, Fundações, Sociedades e Associações. São indispensáveis os esforços que são empregados para fazer frente aos processos administrativos e aos desafios que os refugiados encontram hoje para se estabelecerem e, proporcionalmente perceptível como a influência e o impacto gerados por esta composição são significativos. Citando brevemente, a Missão Paz em parceria com a ACNUR e com o Projeto Feitos de Coragem, lançou uma série audiovisual em 2021 - Vozes e Olhares - que conta histórias de mulheres refugiadas no Brasil.

Acerca da série, Jona Ocao Acosta descreve suas sucessivas tentativas de migração em um episódio. Nascida nas Filipinas, veio para Cingapura e logo em seguida para o Brasil em busca de oportunidades melhores de subsistência. O que se destaca nesta situação é o fato de Jona ter encontrado condições ainda mais insalubres como empregada doméstica em uma cidade brasileira, tendo sofrido desafios semelhantes aos países anteriores: pobreza, trabalho análogo à escravidão e quebra de incolumidade moral da pessoa humana - injúrias, maus-tratos, quebra de integridade física. Em contrapartida, o papel da Igreja foi fundamental no acolhimento e na inserção da refugiada na sociedade. O auxílio da instituição também consistiu em parceria com Jona, na construção da Comunidade das Filipinas em São Paulo, para auxiliar outras mulheres refugiadas.

Atualmente, existem algumas instituições e organizações sem fins lucrativos que reúnem estratégias para solucionar ou fornecer suporte para os refugiados como a Anistia Internacional, Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Aliança Evangélica (estende a sua atuação para diferentes situações emergenciais nos estados, como também as catástrofes naturais que aconteceram em Petrópolis, Rio de Janeiro, no ano de 2022) e Caritas Brasileira (CNBB). Além destes exemplos, o Projeto Vila Minha Pátria se destaca na cidade de Morungaba, interior de São



Paulo, representando um programa de interiorização para refugiados. Em parceria com a ACNUR, esta iniciativa foi desenvolvida através da agência missionária da Convenção Batista Brasileira (Missões Nacionais) tendo como os primeiros moradores, pessoas de nacionalidade afegã. Segundo a instituição, por meio da ligação com a ONU, os refugiados possuem garantia de permanência oficial no território brasileiro, documentação regular no Brasil e também uma inspeção de saúde atualizada. Desse modo, “Além do abrigo e alimentação, são oferecidas atividades como aulas de Língua Portuguesa, noções de cidadania, orientações sobre a cultura brasileira e demais oportunidades para a inserção dos refugiados no mercado de trabalho brasileiro.” (MISSOESNACIONAIS.ORG, 2022)

Desse modo, o Terceiro Setor se empenha para que os impactos das crises migratórias sejam menores. Ainda que as dificuldades sejam muitas, como o incentivo financeiro e a própria incapacidade de suprir todas as necessidades de um Estado somente através de iniciativas de civis, a violência doméstica ou outras possibilidades de danos que as mulheres refugiadas poderiam sofrer - como as explorações relacionadas ao tráfico ou outros casos severos de vulnerabilidade em que são expostas, como estupros e mutilações genitais - são amenizadas e integram os índices de avanços que essas instituições geram na sociedade. Não são todos os pormenores que são ajustados com iniciativas de voluntariados e é por este motivo que o desenvolvimento de políticas públicas e a livre garantia dos Direitos Humanos se torna essência como uma responsabilidade intrínseca ao governo de um país.

Mecanismos de proteção dos direitos das mulheres imigrantes no Brasil e no âmbito internacional.

O Brasil é marcado por um histórico delicado como um país de “caráter colonial”, resquícios que ainda perduram dos processos de dominação europeia no século XVI. Afirmava o teórico paulista e especialista no campo dos Direitos Humanos, Sílvio Almeida: “O racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural”. (ALMEIDA, 2019, p:33). Sem tangenciar as questões raciais, a exploração e a desigualdade acompanham este cenário. Além disso, o sexismo, a inferiorização e a desumanização se intensificam quando o recorte aponta para o nicho de mulheres refugiadas.

Os processos administrativos são constantemente dificultosos para a inclusão e inserção do imigrante na sociedade. O serviço de atendimento ao

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

migrante, que é predominantemente realizado pela Polícia Federal, conta com a ajuda de Organizações não-governamentais, que tentam auxiliar no processo de chegada dos imigrantes. No entanto, ainda que existam diferentes desafios na burocratização, existem algumas ferramentas disponíveis que buscam auxiliar na proteção dos refugiados.

A Lei 13.445/2017, que substitui o antigo Estatuto do Estrangeiro de 1980, representa um avanço para os Direitos Humanos: “Art. 1º: Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante”. É importante destacar como as disposições preliminares desta nova Lei de Migração aprimoram as medidas que antes não se comprometiam com o combate à xenofobia e com os princípios de não discriminação, uma vez que o Brasil passava pelo regime militar e os estrangeiros eram vistos como potencial ameaça aos interesses nacionais, incluindo também o mercado de trabalho.

Além disso, de acordo com a Constituição de 1988, Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”. Dessa forma, os direitos individuais são expressamente extensivos aos estrangeiros. Conjuntamente se destacam aplicáveis ao território brasileiro a Lei 13.684/2018 - Lei de Assistência Emergencial de Imigrantes no Brasil e a Lei 9.474/97, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados e que corroborou na criação de um órgão administrativo para lidar especificamente com a temática do refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

No âmbito internacional não existem mecanismos de proteção específicos às mulheres migrantes. Entretanto, no âmbito de proteção internacional das mulheres, vale ressaltar o papel da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW), que constitui uma instância da ONU criada em 1946 pelo ECOSOC (Conselho Econômico e Social) para promover recomendações acerca da promoção dos direitos das mulheres na educação, política, economia, sociedade e no espaço civil, e a Convenção sobre a eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), que visa certificar que as mulheres tenham os mesmos direitos que os homens. Ao se tratar dos migrantes de modo geral, ganham notoriedade a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), a ACNUR, o Pacto Global sobre Refugiados e



a Convenção das Nações Unidas sobre os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.

Acerca do reconhecimento da condição de refugiado por motivos de gênero, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados define que refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política (ACNUR, 1951). Nesse sentido, não há previsão específica no citado documento sobre a possibilidade de garantir a proteção de uma mulher por perseguição pautada em gênero. Entretanto, ao analisar o elemento “perseguição por pertencimento a grupo social”, dependendo do ponto de vista, é possível abranger os ciganos, comunidade LGBTQIA+ e mulheres na definição de grupo social, cabendo, assim, à interpretação dos Estados. O Canadá, desse modo, se destaca no plano internacional, declarando um reconhecimento específico das mulheres enquanto refugiadas em meio às lacunas e à interpretação tão imprecisa sobre a proteção da mulher migrante.

Denota-se, portanto, como as legislações, pactos e acordos carecem de cuidados minuciosos e de um olhar mais específico sobre as temáticas, seja em âmbito nacional ou internacional.

Considerações finais

“Direito de asilo é direito humano” (HABERMAS), afirmou o filósofo e sociólogo alemão membro da Escola de Frankfurt, Jürgen Habermas. Com o passar das décadas torna-se cada vez mais urgente realocar os debates sobre os conflitos internacionais para nichos mais específicos: há um enfoque necessário para um recorte sobre as mulheres, que em situações de vulnerabilidade, encontram-se ainda mais expostas aos riscos de vida e aos danos ligados à sua integridade. A mulher também possui uma identidade particular e não deve ser vista como inferior, mas avaliada em uma escala de prioridade. A conscientização pública para proporcionar melhores oportunidades de vida para as refugiadas e a elaboração de ações afirmativas e políticas públicas é primordialmente dever dos atores estatais, e não somente responsabilidade coletiva dos cidadãos. Desenvolver um entendimento acerca da urgência das crises migratórias e quantificar as vítimas prejudicadas desenvolve os primeiros passos para elaboração e aplicação de alternativas diplomáticas em meio às lacunas que ainda existem.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

REFERÊNCIAS

- _____. Os 5 compromissos do ACNUR com mulheres refugiadas. 2001. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/os-5-compromissos-do-acnur-com-mulheres-refugiadas/>>. Acesso em: 04 de nov. de 2023.
- ACNUR. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/pesquisa-do-ministerio-da-justica-aponta-dificuldades-na-implementacao-de-politicas-para-migrantes-refugiados-e-apatridas/>>. Acesso em: 04 de nov. De 2023
- ALMEIDA, S. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019. 264 p. ISBN 978-85-98349-75-6.
- AMARAL, Aline Marchi. Os diálogos internacionais sobre migrações na perspectiva de gênero. Monografia de graduação sob orientação da Profa Dra. Giuliana Redin, apresentada na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). 2015.
- ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. Estudos feministas, Florianópolis, v. 15, n. 3, 2007.
- BEAUVOIR, S. O segundo sexo. Tradução de Sérgio Milliet. 4.ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.
- BERTOLDO, Jaqueline; RICARDO, Karoline Hachler. DIÁLOGOS ENTRE GÊNERO E MIGRAÇÕES: MULHERES IMIGRANTES NO BRASIL/DIALOGUE BETWEEN GENDER AND MIGRATION: IMMIGRANT WOMEN IN BRAZIL. Captura Crítica: direito, política, atualidade, v. 6, n. 1, p. 83-106, 2017.
- BRANDINO, Géssica. Vidas Refugiadas conscientiza e dá voz às mulheres refugiadas. 2016. Disponível em: <<http://migramundo.com/vidas-refugiadas-conscientiza-e-da-voz-as-mulheres-refugiadas/>>. Acesso em: 04 de nov. De 2023.
- BRANDINO, Géssica. Violência contra mulheres imigrantes é recorrente e subnotificada no Brasil. 2015. Disponível em: <<http://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencia-contra-mulheres-imigrantes-e-recorrente-e-subnotificada-no-brasil/>>. Acesso em: 04 de nov. De 2023
- BUTLER, J. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DE FARIA, Mariana Karla et al. Deslocamentos forçados femininos entre o cosmopolitismo e a hospitalidade: uma análise da condição da mulher refugiada no Brasil. 2021.
- FURNO, J. O projeto de terceirização e o trabalho das mulheres. Carta Maior, 15 abr. 2015. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2015/04/15/juliane-furno-o-projeto-da-terceirizacao-e-o-trabalho-das-mulheres/>>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- HABERMAS, J. A Inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho, Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 32, set/dez., 2007.



ITTC EXPLICA. Mulheres migrantes em conflito com a lei. Disponível em: <<https://azmina.com.br/colunas/mulheres-migrantes-em-conflito-com-a-lei/>>. Acesso em: 4 nov. 2023.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. In: REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Ano XIV, n. 26 e 27 – 2006. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu>>. Acesso em: 04 de nov. De 2023

LOURO, Guacira Lopes. Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

SEVERO, Fabiana Galera. Nova Lei de Migração traz avanços aos direitos humanos, mas pode ser aprimorada. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-16/fabiana-severo-lei-migracao-ainda-aprimorada>>. Acesso em: 04 de nov. de 2023

SILVA, Mikaelle Aparecida Gomes da et al. A (in) suficiente proteção de mulheres migrantes e refugiadas no Plano Internacional. 2022.

VILA MINHA PÁTRIA. Missões Nacionais. Contribuir com nossos projetos. Disponível em: <https://missoesnacionais.org.br/contribuir/projeto/vila-minha-patria>. Acesso em: 05 nov. 2023.

ZANELLA, Vanessa Gomes. As condições de vida e trabalho de costureiras em São Paulo: uma aproximação com migrantes bolivianas. Anais II: Simpósio Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina, 18 e 19 de agosto de 2011. GT7- Gênero e Trabalho – Coordenação: Cássia Maria Carloto. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/vanessa.pdf>>. Acesso em: 04 de nov. De 2023



IPES/IBAD: O Financiamento Estadunidense no Golpe Empresarial-Militar de 1964.

Victor Luiz Rocha (GRI/INEST-UFF)

RESUMO: Esta produção aborda a influência dos Estados Unidos da América na política brasileira durante os anos sessenta, particularmente no contexto da queda do presidente João Goulart. O foco principal é a análise da dinâmica do financiamento fornecido pelo governo dos Estados Unidos ao complexo IPES/IBAD¹ durante o golpe de 1964. Além disso, a produção identifica as instituições e empresas que desempenharam um papel crucial como intermediários no direcionamento de capital das multinacionais para apoiar as atividades do IPES/IBAD. Esse trabalho contribui para a compreensão da relação entre os Estados Unidos e o Brasil durante esse período crítico da história política brasileira e destaca o papel desempenhado por atores não governamentais na promoção dos interesses internacionais no país.

Palavras-Chave: Estados Unidos da América. João Goulart. ESG. IPES. IBAD.

INTRODUÇÃO

Para compreender o fenômeno político que desencadeou em 1964 o golpe empresarial-militar no Brasil e a interferência dos Estados Unidos da América, é fundamental retomarmos o pleito eleitoral brasileiro de 1960.

Na corrida presidencial daquele ano a candidatura de Jânio Quadros, do Partido Trabalhista Nacional, adotou a pauta do combate à corrupção como pauta majoritária. Jânio acreditava que o Presidente da República deveria se comunicar com a população através de plebiscitos, sem a interferência de partidos políticos no processo decisório. Assim, Jânio Quadros operou sua renúncia em 1961.

Neste cenário de instabilidade, os três ministros militares articularam-se para impedir a posse de Jango, mas não conseguiram ter uma unidade dentro da corporação, nem mesmo apoio popular. Também não tiveram condições de fazer frente a Leonel Brizola, que foi ao rádio convocar o povo brasileiro para pegar em armas e fazer cumprir a Constituição, a “Cadeia Radiofônica da Legalidade”, responsável por mobilizar civis e militares em defesa da posse de João Goulart.

Em 31 de agosto de 1961 João Goulart chega à Embaixada do Brasil em Montevidéu e recebe na manhã do dia seguinte, através de Tancredo Neves, a solução parlamentarista proposta pelo Congresso Nacional. A proposta aceita por

¹ IPES é a sigla do Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais. IBAD é a sigla do Instituto Brasileiro de Ação Democrática.

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

Jango viria a perdurar até 6 de janeiro de 1963, quando foi realizada a consulta popular que restabeleceu o presidencialismo.

No contexto internacional, a turbulenta situação sociopolítica da América Latina com a Revolução Cubana de 1959 aumentou o temor da ascensão de um regime de esquerda no Brasil quando os EUA se via debilitado pelo fracasso no Vietnã.

Tal fato o fazia mirar com maior afinco à zona de influência da América para garantir seus interesses. Sob forte pressão de setores conservadores e do Departamento de Estado, os EUA mudam sua posição em 1962, agindo diretamente contra Goulart.

Destaca-se a atuação de duas organizações: O IPES (Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais) e o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática). Mesmo que independentes entre si, a visão de um complexo organizacional com alianças em diversos setores da sociedade é crucial para compreender a dinâmica dos movimentos para a derrubada de João Goulart.

Isto posto, a questão problema que a pesquisa busca responder é: Qual foi a dinâmica do financiamento do Governo dos Estados Unidos no complexo IPES/IBAD que resultou no golpe de 1964? O interesse subjacente a esta questão está em apresentar instituições que serviram de corredor do capital das multinacionais para as ações do IPES/IBAD.

RESULTADOS

A análise revela a influência dos EUA no golpe de 1964 no Brasil, devido ao temor do comunismo após a Revolução Cubana. A Aliança para o Progresso (ALPRO) foi usada para pressionar e financiar os ideais da elite tecno-burocrática transnacional no Brasil, especialmente com ações na região nordeste. Os EUA interferiram ativamente na política interna brasileira, visando seus interesses geopolíticos.

Em relação à ação ideológica direta, a Doutrina Mann deteve foco na oposição ao comunismo sem distinção de regime, apoiando também processos ditatoriais. A Escola Superior de Guerra, influenciada pelos EUA, disseminou a Doutrina de Segurança e justificou o governo militar, alinhando interesses da elite com objetivos nacionais. Militares de escalão médio compartilharam valores semelhantes aos tecno-empresários, formando então o círculo tecno-burocrático. Eles foram influentes na Escola Superior de Guerra (ESG), que abrigou uma elite de militares, empresários e agentes estatais com afinidades desenvolvimentistas. A ESG também exerceu influência no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), com forte orientação anticomunista e participação ativa de militares.



O IPES tinha a finalidade de exercer influência no cenário político brasileiro, unindo civis, empresários e militares com o objetivo de depor João Goulart e conter suas reformas. Militares ligados à ESG desempenharam papéis importantes no IPES, formando uma complexa rede de conexões e atuação direta.

O recrutamento para o IPES priorizou ex-alunos e professores da ESG, visando incorporar uma perspectiva civil-empresarial à organização. Isso foi crucial para disseminar o ideal anticomunista e legitimar o golpe. A relação entre a ESG, o IPES e o financiamento dos EUA estabeleceram um ciclo que conspirou contra Jango.

Também nesse contexto, a dinâmica atuante do IBAD sucedeu-se notadamente por meio do financiamento de campanhas publicitárias e corrupção da política doméstica de candidatos alinhados aos seus objetivos, durante as eleições, ressalta a estratégia do instituto de consolidar sua influência por meio dos canais políticos e eleitorais. Tudo isso visava reforçar sua agenda anticomunista e conservadora, assim como ampliar sua base de apoio no cenário político em transformação.

O Complexo IPES/IBAD desempenhou um papel fundamental no financiamento e na promoção do anticomunismo, contando com o apoio de empresas dos EUA e outros setores. A aliança com o American Institute for Free Labor Development (AIFLD) e outras instituições fortaleceu ainda mais essa rede. A American Chamber of Commerce for Brazil (AMCHAM) e o Latin American Information Committee (LAIC) também contribuíram financeiramente. O Fundo de Ação Social (FAS) captava recursos das multinacionais e os repassava ao IPES para promover ações políticas alinhadas aos interesses das empresas.

Grandes empresas norte-americanas de diversos setores fizeram doações para o complexo IPES/IBAD. A maior parte dessas doações veio dos Estados Unidos. Empresas como Texaco, Shell, Ciba, Cross, Schering, Enila, Bayer, General Electric, IBM, Coca-Cola, Standard Brands, Remington Rand, AEG, Herm Stoltz e Coty fizeram contribuições, assim como o Deltec Bank, que doou US\$ 7 milhões.

Essas organizações também receberam financiamento por meio de intermediários financeiros, como o Royal Bank of Canada e o Banco de Boston. Mais de um bilhão de cruzeiros foram movimentados entre maio e outubro de 1962. Parte desses recursos veio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e outra parte substancial foi subsidiada pela Agência Central

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

de Inteligência (CIA) e depois direcionada a entidades empresariais estrangeiras e nacionais.

De acordo com a análise minuciosa de Dreifuss (1981, p.206), é possível discernir a complexa relação formada por (pelo menos) duzentas e noventa e sete instituições empresariais estadunidenses que providenciaram financiamento crucial ao IPES. Esse financiamento estabeleceu um canal direto que permitiu às corporações multinacionais uma intervenção hábil no cenário político, direcionada contra Jango. A complexidade dessa estrutura é amplificada pela convergência das pressões dessas entidades corporativas, juntamente com a estratégia vigorosa de anticomunismo que foi empregada pelas mesmas. Segundo Dreifuss (1981, p.484), esse complexo entrelaçamento de fatores teve um impacto profundo na configuração interna do IPES, assim como nas percepções do público brasileiro à época. Essa complexa engrenagem é visualmente representada, enfatizando as diversas interações que desempenharam um papel crucial na orquestração dos eventos políticos desse contexto histórico.

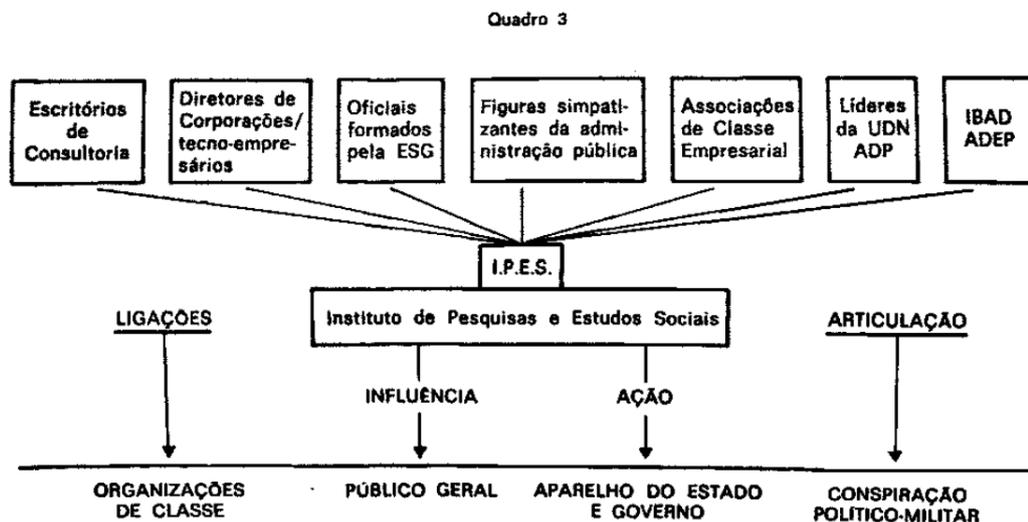


Imagem 1: Estrutura organizacional e plano de ação do IPES (DREIFUSS, 1981, p.175).

O complexo IPES/IBAD desempenhou um papel central na política brasileira ao promover os interesses multinacionais na economia e planejamento doméstico. Além do financiamento de empresas americanas, Abraham Lincoln Gordon, embaixador dos EUA no Brasil, desempenhou um papel fundamental na obtenção



dessas doações. Ele trabalhou para garantir que as empresas americanas apoiassem o IPES sem violar as políticas dos EUA contra a intervenção em assuntos políticos estrangeiros. Além disso, o IPES e o IBAD influenciaram a política por meio de propaganda, financiamento de campanhas eleitorais e atividades de lobby. Eles também estavam envolvidos na promoção de ideias anticomunistas e na realização de ações de desobediência civil.

A propaganda financiada pelos Estados Unidos desempenhou um papel importante na opinião pública brasileira. Eles promoveram a ideia de um "centro democrático progressista" alinhado aos militares e à Aliança para o Progresso. A propaganda também enfatizou a rejeição do socialismo, do comunismo e do nacional-reformismo. Além disso, o IPES/IBAD promoveu a campanha de reformas de base própria (em desacordo às propostas de Goulart) e apoiando candidatos conservadores nas eleições de 1962, buscando influenciar o Poder Legislativo. Eles também financiaram filmes, projetos de assistência social e panfletos de propaganda.

Em resumo, o complexo IPES/IBAD desempenhou um papel importante na política brasileira durante a Guerra Fria, financiado por empresas americanas e com o apoio ativo do embaixador dos EUA. Suas atividades incluíram propaganda, financiamento eleitoral e influência política em prol de interesses multinacionais e anticomunistas.

CONCLUSÃO

Quanto à importância do complexo IPES/IBAD na arquitetura política do golpe, vê-se necessário destacar que na análise de Benevides (2003), o complexo IPES/IBAD se estruturou como o verdadeiro partido da burguesia, em conformidade com a concepção gramsciana do termo. Sob a perspectiva de Dreifuss (1981), o IPES e o IBAD emergem como um Estado-Maior estratégico, coordenando não apenas ações ideológicas, mas também desempenhando papéis cruciais nas esferas política e militar. De acordo com a interpretação de Benevides (2003), o complexo IPES/IBAD teria desempenhado um papel fundamental no que foi descrito como um "golpe de classe". Os objetivos desse movimento incluíam, entre outros, a limitação da organização das classes trabalhadoras, a consolidação de um modelo de capitalismo tardio e dependente, caracterizado por uma concentração industrial significativa, intimamente ligada ao sistema bancário. Além disso, o complexo teria promovido o desenvolvimento de interesses multinacionais e

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

parceiros na formação de um regime tecno-empresarial, que contaria com o apoio e proteção das Forças Armadas.

O complexo IPES/IBAD desempenhou um papel multifacetado e crucial no cenário político e ideológico do Brasil na época. Suas ações abrangeram várias frentes estratégicas, incluindo a preparação e disseminação de informações e propaganda em prol da livre empresa e das instituições democráticas (Bortone, 2020).

Além disso, o IPES/IBAD estabeleceu um escritório em Brasília, que serviu como um centro estratégico para fornecer informações aos membros do Congresso Nacional sobre questões relacionadas à Guerra Fria. Esse escritório desempenhou um papel importante ao consolidar o IPES/IBAD como um ator político significativo na capital do país. O complexo também se envolveu ativamente na construção de relações com estudantes e grupos de trabalhadores, compartilhando seus princípios e objetivos. Essas interações tinham o propósito de influenciar a perspectiva desses segmentos da sociedade em consonância com os ideais do complexo.

Uma iniciativa notável era a facilitação de oportunidades para jovens brasileiros com potencial de liderança visitarem os Estados Unidos. Isso visava expor futuros líderes brasileiros às ideias e práticas norte-americanas, consolidando laços culturais e ideológicos.

O IPES, notório por sua respeitabilidade, elaborava propostas que refletiam sua conexão com os prestigiados projetos da 'Aliança para o Progresso'. O Instituto enfatizava de modo enfático a imperatividade de se apresentarem reformas que fossem consideradas "antiestatizantes" como uma resposta necessária ao grupo "esquerdista-trabalhista" que exercia influência no governo Goulart. A extensão e o escopo dessas reformas, conhecidas como Reformas de Base, são detalhadamente expostos na obra de Pastore (2012), citadas entre as Reformas de Base propostas destacavam-se: a Reforma Constitucional, buscando alterações profundas na Constituição; a Reforma Agrária, que almejava uma redistribuição das terras; a Reforma da Legislação Trabalhista, com vistas a modificar as leis trabalhistas; a Reforma Tributária, direcionada à reformulação do sistema tributário; e a Reforma Bancária, visando a uma reestruturação do sistema bancário brasileiro. Essas reformas, delineadas pelo IPES, refletiam a influência das ideias associadas à Aliança para o Progresso e eram consideradas como respostas estratégicas às preocupações políticas da época, abordando questões fundamentais no cenário político e econômico do Brasil naquela conjuntura.

O IPES demonstrou uma notável capacidade de influenciar a opinião pública de forma coordenada, principalmente através de suas conexões privilegiadas com os principais meios de comunicação do país. Isso incluiu relações especiais com



veículos de comunicação como a Folha de São Paulo, pertencente ao grupo de Octavio Frias, associado ao IPES, além do Estado de São Paulo e o Jornal da Tarde, vinculados ao Grupo Mesquita, com ligações com o IPES. Essas relações permitiram que o IPES tivesse influência direta sobre a cobertura midiática (PASTORE, 2012).

Vale destacar que, em alguns casos, notícias publicadas em veículos de comunicação como O Globo não atribuíam a fonte ou indicavam pagamento, apresentando informações como fatos incontestáveis. Um exemplo notório foi a propagação da informação de que a União Soviética estaria buscando estabelecer um Gabinete Comunista no Brasil, usando diversas formas de pressão tanto internas quanto externas para atingir tal objetivo. Essas estratégias tiveram um impacto significativo na opinião pública na época.

Em 1963, o funcionamento pleno do IPES era um testemunho da sua notável relevância na época. O Instituto não apenas se destacava por sua intensa preocupação com a opinião pública, mas também pela eficácia de sua propaganda política anticomunista, que se tornou uma bandeira para a defesa dos ideais da livre empresa no Brasil. Essa busca pela 'liberdade' estava intrinsecamente ligada ao modelo democrático norte-americano, refletindo a influência e o fluxo constante de ideias e capital entre os protagonistas desse processo (SPOHR, 2012).

A conexão entre o IPES e os Estados Unidos era de importância crucial. A relação estreita com os 'irmãos do norte' desempenhava um papel vital na consecução dos objetivos do IPES. Os reflexos dessa relação não apenas moldaram a trajetória do Instituto, mas também tiveram impactos significativos na política e economia do Brasil. A parceria entre o empresariado brasileiro e norte-americano, particularmente após a queda de João Goulart, solidificou-se e influenciou consideravelmente o cenário nacional (*Ibidem*).

No mesmo período, entidades similares ao IPES surgiram em diversos países da América Latina. Na Argentina, por exemplo, duas instituições semelhantes, a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) e a Fundación Mediterránea (FM), que patrocinava o Instituto de Estudios Económicos de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), desempenharam um papel crucial como centros de estudos e pesquisa financiados por empresários (SPOHR, 2012, p. 180).

Nesse contexto, o IPES, no Brasil, ocupava uma posição notável ao agir como uma ligação estratégica para financiamentos e influência dos Estados Unidos. Sua importância transcendeu fronteiras, e sua conexão com a dinâmica política e

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

econômica do país tornou-se um elemento-chave na compreensão dos eventos desse período.

A análise da história de formação do IPES revela a sua notável importância como um órgão que surgiu em resposta ao significativo peso econômico dos interesses multinacionais, especialmente os norte-americanos, na economia brasileira no final da década de cinquenta. Este órgão se tornou um fator político central no cenário brasileiro. No entanto, é fundamental entender que o capital internacional, em particular o norte-americano, não apenas exerceu influência por meio de seu poder econômico. Ele desempenhou um papel estratégico ao desenvolver, por meio do IPES e do IBAD, uma capacidade política e organizacional considerável (OLIVEIRA, 2008).

Os membros desses institutos não eram apenas representantes dos interesses econômicos estrangeiros; eles constituíam uma estrutura influente no cenário político brasileiro. Sua expertise abrangia áreas como política, militar, técnica e empresarial, permitindo-lhes influenciar as diretrizes políticas do Brasil de maneira decisiva. Este período coincidiu com o processo de inserção e consolidação das corporações multinacionais no Brasil, tornando o papel desempenhado pelo IPES de grande relevância na promoção desses interesses e na influência nas decisões políticas internas do país.

O IBAD surgiu como resposta aos interesses de grupos multinacionais e associados que queriam influenciar a política e a opinião pública no Brasil de maneira mais direta do que apenas controlando a administração paralela ou fazendo lobby junto ao governo.

Nos finais da década de 1950, o IBAD se tornou o primeiro desses grupos a ganhar destaque nacional. Era considerado um "grupo industrial de moderados e conservadores" pelo embaixador americano Lincoln Gordon. Seus fundadores notáveis incluíam Lauro Beer, Barthelemy Beer, Lauro Barros, Odemit Faria Barros e Aloísio Hanner, e seu suposto objetivo era "defender a democracia".

Havia, no entanto, uma versão diferente sobre a fundação do IBAD. O governador da Guanabara na época, Carlos Lacerda, afirmou que logo após João Goulart assumir o governo, ele foi abordado por representantes das classes conservadoras. Eles comunicaram a Lacerda que as forças econômicas brasileiras se uniriam para "defender a democracia, as instituições e o regime" (DREIFUSS, 1981).

O IBAD, desde seu surgimento, carregava consigo o estigma de envolvimento em atividades notoriamente carentes de transparência. Isso incluía práticas como a manipulação de recursos provenientes de fontes obscuras, destinados ao financiamento de campanhas eleitorais de candidatos conservadores. Além disso, o IBAD estava envolvido em casos de corrupção que



tinham profundas ramificações na arena política brasileira. Esses casos de corrupção eram especialmente proeminentes no âmbito do Poder Legislativo, que, na percepção pública, servia como uma esfera legitimadora dessas práticas questionáveis (BENEVIDES, 2003). As práticas empreendidas por essas ações, muitas vezes ultrapassando os limites éticos tradicionalmente associados à política, projetaram uma sombra densa sobre o IBAD. Essa sombra não apenas obscureceu sua imagem, mas também acrescentou uma camada adicional de complexidade à sua já controversa reputação no contexto político daquela era.

A importância da atuação do complexo IPES/IBAD adquire uma dimensão substancial quando se aprofunda na análise dos desdobramentos que se desenrolaram dentro do contexto do Poder Legislativo. Isso se deve, em grande parte, à direta influência exercida pela concepção e execução das chamadas "Ilhas de Sanidade" nesse cenário político. As "Ilhas de Sanidade" foram um componente central na estratégia dessas organizações, desempenhando um papel de destaque que transcendeu meramente o simbolismo. Um dos resultados da ação direta do complexo foi a taxa de aprovação no Poder Legislativo a partir da interferência no desenvolvimento político doméstico:

	Apresentados	Aprovados	%
1959	1409	190	0,13
1960	1139	145	0,13
1961	1227	185	0,15
1962	1127	156	0,14
1963	1629	123	0,07
1964	859	278	0,33
1965	895	332	0,37
1966	705	270	0,37

Tabela 1: – Comparação entre o número de projetos de lei apresentados e projetos de lei aprovados durante a 4ª e 5ª legislaturas. Fonte: SANTOS, 1986, p.44.

Finalmente, a importância do complexo IPES/IBAD pode ser representada a partir de trecho do que foi a maior demonstração de apoio popular recebido pelo

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

então Presidente João Goulart: O Comício da Central do Brasil, ocorrido em 13 de março de 1964, representa um episódio marcante na história política do Brasil. Nesse evento, o ex-Presidente fez um discurso, buscando apoio popular para suas reformas de base. Contudo, o comício acabou polarizando ainda mais a sociedade brasileira, aumentando as tensões políticas e contribuindo para o clima de instabilidade que culminaria no golpe militar de 1964. Este evento serve como um exemplo ilustrativo das complexas dinâmicas políticas da época e da importância dos discursos presidenciais como elementos catalisadores de mudanças políticas. Jango dedica parte do discurso para descrever os obstáculos de seu governo, destacando:

“Ainda ontem, dentro de associações de cúpula de classes conservadoras, **ibadianos** de ontem levantavam a voz contra o Presidente pelo crime de defender o povo contra os que o exploram na rua e em seus lares, através da exploração e da ganância”. (PINHEIRO NETO, p.191).

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil: (dois séculos de história)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. 1964: um golpe de classe? (Sobre um livro de René Dreifuss). Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**.

BORTONE, Elaine de Almeida. A participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da reforma administrativa na ditadura civil-militar (1964-1968). Niterói: UFF, 2013. 141p.

_____. As trincheiras do empresariado Norte-americano no golpe de Estado de 1964: Os casos da American Chamber of Commerce for Brazil (AMCHAM) e do Fundo de Ação Social (FAS). **Revista Continentes (UFRRJ)**, ano 9, n. 16, 2020.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado. Ação política, Poder e Golpe de Classe**. Editora Vozes, 1981.

FARIA, Thamires Riter de. **A Participação dos Estados Unidos no Golpe de Estado de 1964 no Brasil: A Operação Brother Sam**. UFGD, FADIR, 2018.

GULLAR, F. (2014). **Antes do golpe - Notas sobre o processo que culminou no golpe militar de 1964**. Companhia das Letras, 2014.

OLIVEIRA, Carlos Felipe. IPES E IBAD: A crise política da década de 60 e o advento do golpe Civil-Militar de 1964. **Revista História da Reflexão**, vol.2, n.3, 2008.

PASTORE, Bruna. Complexo IPES/IBAD, 44 anos depois: Instituto Millenium? **Revista Aurora**, v. 5, n. 2, p. 57-80, 2012.

PINHEIRO NETO, João. **Jango: Um depoimento pessoal**. Niterói-RJ: Record, 1993.

QUADROS, J.; ARINOS, A. **História do povo brasileiro**. Editora Jânio Quadros Edições Culturais, vol. 6. 1967.



RAPOPORT, M; LAUFER, R. (2000). **Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(1), 69–98. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292000000100004>

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SPOHR, Martina. O empresariado e as Relações Brasil-Estados Unidos no caminho do golpe de 1964. **CONFLUENZE** Vol. 4, No. 2, 2012, pp. 45-62, ISSN 2036-0967, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna.



ESCOLAS RESIDENCIAIS INDÍGENAS: UM TRAUMA DA PACIFICAÇÃO NO CANADÁ.

Rebeca Delgado Shpielman (GRI/INEST/UFF)

Resumo: O sistema de Escolas Residenciais para crianças indígenas foi implementado em 1830 pelos colonizadores europeus que formavam o governo canadense e permaneceu ativo até 1996, criando gerações de indígenas desconectados de seus valores e identidades. O resultado desse sistema é incalculável para a população nativa do país, que sofre na sua rotina as consequências dos traumas intergeracionais enraizados que o método de pacificação utilizado a partir de preconceito, violência, intolerância religiosa e racismo dos colonizadores criou, além da conformidade da população branca, que ignora parte da história do seu próprio país. Apenas em 2008, o governo canadense reconheceu formalmente os crimes cometidos e só então, o assunto começou a ser incluído nas escolas. O objetivo do trabalho é fazer uma breve análise desta problemática, que tem ganhado luz com a resistência dos povos indígenas, que não permitem mais que não seja de conhecimento geral a realidade da construção do Canadá.

Palavras-chave: colonialismo, pacificação, indígenas, Canadá

INTRODUÇÃO

Desde o século XVI a população indígena no Canadá sofre constantemente com as consequências da colonização, dentre elas, o uso da pacificação como forma de aniquilação da cultura e identidade nativa da região. Colonizados por britânicos e franceses, os povos nativos têm resistido a batalhas, ocupações territoriais, destruição da fauna e flora e conforme os séculos foram passando, as formas de controle e destruição foram sendo aprimoradas e acompanhando as demandas dos colonizadores. Com o estabelecimento de colônias francesas e britânicas já bem definidas nos territórios canadenses no século XVII, além da chegada de missionários católicos, as disputas comerciais entre as duas potências econômicas foram cada vez mais intensivas.

Como consequência, foi iniciada em 1628 a Guerra dos Castores que permaneceu até 1701, em que centenas de indígenas foram assassinados, pois se aliaram aos ingleses ou franceses, para lutar contra o país adversário e monopolizar o mercado de peles na Europa, algumas tribos foram completamente destruídas durante o conflito. Dentro desse período, foi fundada em 1670 a Companhia Hudson's Bay, que dominou o mercado de peles em toda a Europa e é hoje a mais antiga corporação do Canadá, ainda em atividade.

Com a conquista dos ingleses da maior parte do território e a definição oficial do Canadá como colônia britânica, as tribos indígenas foram aos poucos perdendo a função de “soldados em potencial” que tinham para os europeus e foram se transformando em um problema a ser solucionado. A pacificação contra os indígenas foi sendo intensificada até que em 1831 foi inaugurado o Instituto Mohawk, primeiro internato coordenado pela igreja anglicana para crianças indígenas e a partir deste instituto, foi iniciado um sistema criminoso de pacificação e genocídio indígena que se prolongou até 1996.

Meu objetivo neste trabalho é discorrer sobre o sistema das Escolas Residenciais para crianças indígenas no Canadá e argumentar como esta ferramenta de pacificação persiste na sociedade canadense até os dias de hoje, mesmo não tendo mais escolas ativas, mas tendo uma população indígena com traumas transgeracionais e que lutam para resistir a dificuldades impostas pelo governo e pela própria sociedade para terem uma vida digna e sua identidade plena. O questionamento de motivação é o de se a pacificação indígena no Canadá se restringe ao passado do país ou ainda é um projeto em percurso nas gerações atuais.

Pacificação como ferramenta da colonização

Os conceitos de pacificação indígenas no Canadá trabalhados por Tia Dafnos no paper *Pacification and Indigenous struggles in Canada* para analisar os traumas carregados pelas gerações contemporâneas auxilia a compreender melhor e mais criteriosamente os objetivos dos colonizadores nessa situação. Dafnos traz a explicação de que dentro da colonização, a pacificação não é usada necessariamente de destruir, mas sim “fabricar” uma nova sociedade a partir de uma já previamente existente. Como reforça na citação de Wolfe (2006), colonialismo não é sobre substituir uma sociedade, mas construir uma nova. A estratégia de explorar recursos naturais, confinamento de pessoas indígenas, criminalização de meios de sustento iam além, com mecanismos de desassimilação como as escolas residenciais e a criminalização de práticas religiosas e culturais. O objetivo era o de interromper e destruir a identidade indígena, focando nas gerações mais novas, para facilitar a formação de uma nova sociedade, em que todos estariam de acordo com as normas europeias, o que facilita para o governo, manter seus ideais e a permanência do sistema econômico e político capitalista.



O sistema das Escolas Residenciais

O governo canadense, em 1844, publicou um relatório oficial dando como sugestão que crianças indígenas fossem separadas de seus familiares para que tivessem melhor assimilação da cultura ocidental e assim se integrarem melhor na sociedade, treze anos depois, essas recomendações se transformaram em leis federais. Esta imposição, é clara formação do projeto de apagamento de identidade indígena pelos europeus, focando nas crianças e adolescentes, para que aos poucos, as novas gerações tivessem pouco a nenhum contato com suas origens.

Era responsabilidade total do governo, declarado na constituição, todas as tomadas de decisão relacionadas aos povos nativos, incluindo o sistema de saúde e de educação. Foi estabelecido o *Indian Act*, sistema do governo para controlar a população indígena e seus territórios, práticas culturais e religiosas, estruturas organizacionais, educação, saúde, segurança, restringindo a liberdade da população indígena em nome da “boa moral”.

Poucos anos depois, foi regulamentado a criação de internatos para crianças indígenas, escolas residenciais ainda comandadas pela igreja, porém oficializadas pelo governo. Foram construídas rapidamente dezenas desses internatos por todo o país para controlar a educação das crianças de povos nativos. Com o passar dos anos, as denúncias de maus tratos, abusos sexuais, condições precárias de saúde e outros problemas foram aumentando, uma dessas denúncias foi o relatório do Dr. Peter Henderson Bryce que denunciava o índice de 60% de mortalidade infantil dentro das escolas e logo em seguida o governo proibiu a inspeção de médicos nos internatos. O Dr. Bryce publica o seu relatório completo para tornar público a realidade que acontecia com as crianças e caracterizou os internatos como um crime de negligência do governo com as crianças indígenas.

Em 1920, o governo tornou obrigatório que todas as crianças indígenas de 7 a 16 anos fossem entregues para permanecerem nos institutos, ameaçando a perda de direitos para aquele que não cumprisse com essa obrigatoriedade e o número de internatos pelo país dobrou nos anos seguintes, contendo em seu sistema escolas que abrigavam até 500 crianças.

Este sistema foi ano após ano se enraizando dentro da sociedade canadense e sendo normalizado pela população não-indígena. Nos anos de 1960, o governo iniciou uma nova etapa, em que crianças que ainda não estavam nos internatos, eram retiradas à força de suas famílias e comunidades, eram roubadas se suas identidades e colocadas para adoção sem nenhum registro que pudesse ser

encontrada e redirecionada para sua família. Esta prática permaneceu ativa até 1980.

Apenas na década de 1990 as denúncias fora da comunidade indígena foram sendo mais divulgadas e ganhando forças nas grandes mídias, como jornais e programas de televisão. Em 1991 foi iniciado o primeiro inquérito pelo governo canadense para apurar as denúncias que estavam sendo feitas em relação às escolas residenciais, porém apenas em 1996 foi fechada oficialmente a última escola, dando fim a um sistema educacional genocida de 165 anos, mas que ainda não estava sendo lido com a devida importância e magnitude.

Em 2007, o governo canadense começa a providenciar medidas de compensação para os sobreviventes das escolas residenciais com uma pensão e apenas no ano seguinte, em 2008, o Primeiro Ministro canadense, Stephen Harper, vai a público para oficializar a *Federal Apology*, reconhecendo todos os crimes do governo cometidos contra a população indígena durante séculos. Foi criada a Comissão da Verdade e Reconciliação e em 2015 foi publicado o relatório final com todo o acervo de denúncias e relatos feitos por pessoas que foram residentes e funcionários nas escolas.

Trauma transgeracional e resistência

Assim que as crianças chegavam nas escolas, toda a sua identidade era apagada. As roupas eram jogadas fora e substituídas por trajes europeus, seus cabelos, que consideravam sagrados, eram cortados bem curtos, seus nomes eram trocados e as crianças eram proibidas de se comunicarem em suas línguas nativas, só poderiam falar em inglês ou francês. Para muitas destas crianças, era a primeira vez que estavam tendo contato com outros idiomas, não sabiam se comunicar e não conheciam ninguém. Apesar de serem denominadas como escolas, estas instituições não priorizavam os estudos, mas sim a formação destas crianças indígenas dentro da cultura europeia.

As crianças passavam o dia realizando trabalhos manuais, meninas aprendendo como serem “donas de casa”, meninos como trabalharem no campo ou em fábricas e todos eram obrigados a terem estudos sobre a bíblia. O ambiente era insalubre, as condições de alimentação e dormitório eram precárias e caso algum aluno descumprisse alguma ordem, era punido fisicamente. Muitas das vezes, essas crianças, que estavam vulneráveis e sozinhas, eram vítimas de abusos sexuais, espancamento, abusos psicológicos e torturas. As crianças quando completavam 18 anos, eram retiradas dos internatos completamente traumatizadas e sem o menor preparo para encarar a sociedade que os esperavam.



Quando saíam do internato, tinham um nome diferente de quando entraram, não sabiam mais falar sua língua materna e pouco se recordava da sua família e comunidade. Não tinham mais a identidade e cultura de seus ancestrais, que foi substituída pela identidade e cultura de uma sociedade que não o aceita como igual. Como consequência, boa parte da comunidade indígena tem até hoje, um índice muito alto de problemas com uso de drogas e abuso de álcool, prejudicando ainda mais a ingressão no mercado de trabalho para terem condições dignas de sustento.

Um estudo realizado pela Aboriginal Healing Foundation, disserta sobre os efeitos dos traumas transgeracionais causados pelas experiências das escolas residenciais em diferentes níveis. Em nível nacional, a comunidade indígena sofre com o desacreditamento do governo e falta de representatividade coletiva em altos cargos públicos; foi perdido o senso de comunidade e o forte preconceito e estereótipos pela comunidade não-indígena no país; em nível familiar, o sentimento contínuo de luto, raiva, disfunção familiar e violência doméstica são alguns dos problemas notados; além dos traumas individuais, que passam de geração em geração, desde a primeira geração que teve que ser forçadamente separada de seus pais e familiares, sua cultura e identidade suprimidas, sofreram abusos físicos, psicológicos e sexuais que causaram consequências como baixa auto-estima, problemas de saúde mental, dificuldade de se relacionar (em âmbitos sociais, profissionais e amorosos) e a dificuldade de criação da próxima geração.

Hoje, apenas 5% da população canadense se declara indígena, e desses 5%, 45% são menores de 25 anos de idade. É uma população extremamente jovem, que tenta resgatar qualquer resquício de sua identidade indígena, mas que ainda sofre todos os empecilhos dentro da sociedade. Em 2013, foi iniciado o projeto Orange Shirt Day: Dia Nacional da Verdade e Reconciliação, que tem como objetivo levar o tema das escolas residenciais para a nova geração de canadenses, em todo o país. Desta forma, aos poucos, o conhecimento do passado pode ajudar a formar uma sociedade mais consciente do seu passado e mais justa para o seu futuro. Apesar de que ainda hoje, o preconceito seja extremamente forte contra os povos indígenas e suas terras sejam ainda violadas até mesmo pelo governo.

Conclusão

É possível perceber que o projeto de pacificação para aniquilar a identidade indígena no Canadá que teve início no período colonial, ainda persiste até hoje. A comunidade indígena sofreu com a marginalização desde a chegada dos europeus no território, em toda a formação do país e contemporaneamente. Hoje, essa

X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais EBERI X – 2023

comunidade vive em áreas menos favorecidas com pouca infraestrutura de qualidade e tendo que lutar muito pelos seus direitos como inclusão justa no mercado de trabalho, educação de qualidade para as crianças, além da luta pelos direitos ambientais e proteção de reservas, que são constantemente colocadas em risco. Com isso, fica claro que as consequências da pacificação como ferramenta da colonização, não se limitam aos séculos passados, mas que formou toda a estrutura em que vivemos hoje e permanece presente nas novas gerações.

REFERÊNCIAS

Dafnos, Tia. *Pacification and Indigenous struggles in Canada*. Department of Sociology, York University, 2013.

Gordon, Todd. *Canada, Empire and Indigenous People in the Americas*. York University, 2009. University of Alberta Library.

Bombay, Amy. Matheson, Kimberly. Anisman, Hymie. *The intergenerational effects of Indian Residential Schools: Implications for the concept of historical trauma*. *Transcultural Psychiatry*, 2014 Vol. 5

Canada, Historica. *Residential Schools in Canada: A Timeline*. YouTube, 2 de Março de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VFgNI1lfe0A>

Society, Orange Shirt Day. *Canadian Residential School History*. YouTube, 30 de Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yFbLMNgTXeI&t=1349s>

Encyclopedia, The Canadian. "Indian Act." *The Canadian Encyclopedia*. Historica Canada. Artigo publicado em 2006; Última edição em Setembro de 2022.



**“DESCEU À ARENA UM HOLANDÊS TENTANDO PÔR EM DÚVIDA O VOSSO DIREITO SOBRE A NAVEGAÇÃO E O IMPÉRIO DAS ÍNDIAS.”:
CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA LIBERDADE DOS MARES**

Lucas Lima dos Santos (Escola Naval)

RESUMO: Em 1624, o Doutor Frei Serafim de Freitas dedicava à Filipe IV, monarca das Espanhas e das Índias, uma obra intitulada “Do Justo Império dos Portugueses na Ásia”, onde defendeu a tese da legitimidade das conquistas ultramarinas de Portugal diante dos constantes ataques que acometiam o Estado da Índia ao longo do Seiscentos, especialmente das Províncias Unidas, cujas ações se amparavam no panfleto “*Mare Liberum*”, de 1609, publicado anonimamente pelo jurista neerlandês Hugo Grotius para contestar o “*Mare Clausum*” ibérico. Os dois textos se inserem numa controvérsia em torno da liberdade dos mares que se deu em escala global, abarcando tanto o espaço europeu quanto o ultramarino. A presente comunicação tem o objetivo de desvelar a conformação de poderes e guerra na Europa seiscentista e nas Conquistas a partir dos textos desses dois juristas.

Palavras-chave: Controvérsia, Mare Liberum, Mare Clausum.

INTRODUÇÃO

Lisboa, agosto de 1499. D. Manuel escreve ao papa anunciando o retorno de Vasco da Gama da primeira viagem marítima à Índia e outorga-se um novo título: “Rei de Portugal e dos Algarves d’aquém e d’além-mar em África, Senhor de Guiné e da Conquista da Navegação e Comércio da Etiópia, Arábia, Pérsia [...] e Índia”. Respaldo nas bulas pontificiais e nas caravelas, el-rei podia se atribuir o senhorio dos tratos e territórios longínquos que se conectavam à Europa. Tudo se tornará bem mais complicado quando a Metrópole tentar pôr em prática sua política no ultramar (ALENCASTRO, 2000, p. 11).

O título do rei de Portugal e Algarves dá uma ideia da extensão de seus domínios e da pluralidade de estatutos jurídicos ali representados e subordinados. O continente europeu, especialmente em sua porção ocidental, vivenciava profundas transformações. O renascimento urbano e comercial possibilitou o florescimento de uma rica categoria de comerciantes e a construção naval avançava cada vez mais na direção de águas mais distantes. As cidades alemãs da Liga Hanseática ditavam os rumos do comércio báltico e as cidades-estados italianas controlavam o comércio das especiarias do oriente (BRAUDEL, 1998).

Entretanto, foi um monarca alcunhado como “venturoso”, o rei Dom Manuel quem se provou mais capaz de dilatar seus domínios e a própria fé, valendo-se de capazes navios e de amplo conhecimento de navegação.

Mesmo assim, tal processo não poderia ocorrer sem contestação e foi o que ocorreu nos anos seguintes, seja em batalhas navais ou discussões jurídicas sobre o estatuto dos territórios conquistados e da liberdade dos mares.

Em 1580, morreu em Alcácer-Quibir, o jovem D. Sebastião, rei de Portugal, ainda sem herdeiros. Na disputa que se seguiu, o vencedor foi Filipe II, Rei de Castela e Aragão, a quem as Cortes lusas reconheceram em Tomar em 1581, dando início a União Ibérica.

Deve-se ter em mente que a União Ibérica consistia numa união pessoal entre as Coroas de Portugal e dos Habsburgo, ou seja, a governação das conquistas lusitanas no ultramar se manteria separada das Índias de Castela. O território europeu seria governado por um Conselho, do mesmo modo que se dava com outros entes agregados. O rebaixamento do estatuto reinícola de Portugal aos poucos se converteria na cisão de 1640.

Pouco antes de dar por finda a sua visita “inaugural” a Portugal, Filipe II reuniu as Cortes e terá sido esse o momento em que explicou aos portugueses que, a partir dali, o seu rei iria deixar de residir no solo lusitano e que, a par da governação de Portugal, o monarca iria ser obrigado a atender ao governo dos seus numerosos domínios. Como não podia deixar de ser, para uma parte da elite política lusitana tal fato foi sentido como uma “despromoção”, não tardando a surgir tomadas de posição que frisavam a dignidade da Coroa de Portugal (CARDIM, 2014, p. 61-62).

Dado o contexto da União Ibérica, faz-se mister consignar que muito já foi escrito sobre as “invasões holandesas” no Brasil, a Jornada dos Vassalos, o Brasil Holandês e o governo de Maurício de Nassau. Por outro lado, “a ocupação neerlandesa em Pernambuco não encontra razão numa perspectiva local, por mais que uma historiografia nativista tenha se constituído a partir de lutas e embates circunscritos em situações bem específicas” (NASCIMENTO, 2013, p. 120). Por isso, o presente artigo visa desvelar, a partir de uma perspectiva global com ênfase no vocabulário político-jurídico a conformação das Guerras Luso-Holandesas na Europa seiscentista, dentro do contexto do seu processo de alargamento territorial e as disputas, inclusive jurídicas, pelos tratos do comércio marítimo a partir das controvérsias em torno da liberdade dos mares



Como referencial teórico, optou-se pela consulta às fontes secundárias, especialmente da historiografia recente sobre a primeira modernidade, influenciada pelas mudanças de paradigma decorrentes da *École des Annales*, com um olhar mais atento para a *longue durée*, isto é, a longa duração. Ou seja, não é possível compreender as disputas do século XVII de forma isolada, mas sim como uma complexa sucessão de eventos sincrônicos e conectados.

Deve-se compreender a nova geografia, isto é, a articulação entre as monarquias da Europa e os espaços extra-europeus. De um ponto de vista metodológico, cabe ressaltar ainda que determinados conceitos relacionados a operações militares e à guerra naval, tais como “tática”, “estratégia”, “poder naval”, “movimento estratégico” ou “projeção de poder” desenvolvidos a partir de fins do século XIX e início do século XX - foram utilizados não exatamente de modo anacrônico, mas sim como categorias teóricas, para facilitar a compreensão dos processos históricos em análise.

A presente comunicação está estruturada em quatro partes, sendo a primeira delas a introdução, onde foi apresentada a metodologia empregada, enquanto a segunda consiste numa contextualização histórica da Europa do século XVII, seguida de uma apresentação do debate jurídico em torno das ideias de *Mare Liberum* e *Mare Clausum*, protagonizado por Hugo Grócio e pelo Padre Serafim de Freitas. Por fim, foram feitas as considerações finais sobre o tema apresentado.

A EUROPA COMPÓSITA SEISCENTISTA.

A Igreja Católica, enquanto sucessora moral do império romano, procurou expandir os domínios da cristandade e retomar as terras dominadas pelo expansionismo islâmico. O advento das cruzadas, mesmo com um sucesso inicial, fracassou em seu objetivo primário de recuperar a terra santa, por solicitação do imperador bizantino. Na península ibérica, por outro lado, a chamada Reconquista logrou êxito.

No século XII, era fundado o reino de Portugal. Sua localização privilegiada, somada a uma pujante burguesia mercantil e um desejo messiânico de expandir a fé católica resultaram na Conquista de Ceuta, no ano de 1415, o marco inaugural da expansão lusa.

Ao longo dos reinados de D. João II e de D. Manuel I “o venturoso”, as naus carregando a Cruz da Ordem de Cristo e os marcos de território se aventuraram por distâncias cada vez maiores em busca da passagem para as Especiarias na Índia

através do périplo africano.

No entanto, deve-se ressaltar que o objetivo dessas navegações não era somente comercial, mas se inseria num contexto mais amplo e antigo, remontando à Idade Média, de combate aos infiéis e da procura pelo “Preste João”, o governante cristão da Etiópia e provável aliado na cruzada contra os mouros.

É também no século XIII que se assiste à multiplicação dos projetos de contorno do islã mediterrâneo e do Oriente Próximo. É o caso, para começar, da intensa difusão do mito do reino do padre João, a partir do meado do século XII. Trata-se de uma construção elaborada a partir de informações fragmentárias, em poder da Igreja romana, a respeito dos avanços mongóis na Ásia Central, que ameaçam o domínio islâmico. Progressivamente, ao longo do século XIV, o reino mítico, que permitia estabelecer uma aliança oblíqua contra o mundo muçulmano, deixa de se localizar na Ásia Central ou na Índia, passando a se identificar com o cristianismo da Etiópia (SCHAUB, 2014, p. 111).

Corroborando Schaub, consignou Boxer (2011, p. 49): “O reino fez diligências decisivas ao enviar expedições de reconhecimento, cuidadosamente organizadas, para procurarem o Preste João e as especiarias, por terra e por mar, em meados da década de 80”. Nessa conjuntura, sucessivas viagens empreendidas por navegantes como Gil Eanes, Bartolomeu Dias e Vasco da Gama podem ser enquadradas dentro de um projeto mais amplo de poder.

Durante o processo de expansão marítima ao longo séculos XV e XVI, Portugal e Castela estabeleceram-se como “superpotências”, para os padrões do Seiscentos, detentores de impérios ultramarinos respeitáveis. O Tratado de Tordesilhas (1494) dividiu o mundo e estabeleceu, ao menos juridicamente, o monopólio ibérico sobre o comércio marítimo na carreira das Índias.

Nesse período, a joia da coroa lusa era o Estado da Índia, termo utilizado pelos portugueses para “descrever as suas conquistas e descobertas nas regiões marítimas situadas entre o cabo da Boa Esperança e o golfo Pérsico, de um lado da Ásia, e Japão e Timor, do outro” (BOXER, 2011, p. 56). O representante máximo de Lisboa nesse território recebia o título de Vice-Rei, o que denotava o prestígio da Índia dentro do ordenamento político-jurídico da Coroa, “embora essa solução à data tivesse um caráter atípico, porque a expressão territorial do poder era, nessa altura, quase inexistente” (CARDIM, 2014, p. 82).

Sobre a mudança de paradigma decorrente da fundação dos impérios ultramarinos, dos quais o pioneiro foi o lusitano, consignaram Hespanha e Santos (1998, p. 351):



Se é comum falar-se da ocorrência quincentista de uma mutação espacial, no sentido da anulação do preexistente mundo compartimentado medieval, pela entrada em contacto de áreas geográficas que até aí se ignoravam, há também que referir o nascimento de uma nova forma de viver o fenómeno imperial e de organizar politicamente o espaço.

No entanto, a pretensão lisboeta não era como a dos Césares de Roma, que almejavam o domínio de vastas porções de terra. As expedições de Portugal visavam essencialmente o controle dos tratos comerciais, seja o das especiarias no Oriente ou o dos Videntes no Atlântico.

Na prática, a arquitectura do Império fundava-se mais no domínio e segurança das rotas marítimas – por meio do desenvolvimento da ciência náutica e das práticas de marinharia e pelo recurso a novas tecnologias de defesa e ataque – do que no controlo, mais familiar e directo, do espaço terrestre (HESPANHA; SANTOS, XXXX, p. 351).

Um grande parceiro comercial dos lusitanos era um conjunto de pequenas províncias acima dos rios Meuse, Reno e Scheldt, que consumiam o sal de Setúbal em grandes quantidades para a produção de arenque e refinavam açúcar em Flandres. As Províncias Unidas, das quais a mais proeminente era a Holanda, por isso muitas vezes se utiliza o termo “holandês” para designar seus cidadãos, estava em guerra contra Castela desde 1568, o que inicialmente não afetou seu comércio com Lisboa.

A riqueza gerada pelo comércio marítimo, “afinal o modelo republicano adotado inspirava-se em Gênova e Florença, cuja grandeza deveu-se ao comércio e não às conquistas territoriais, como ocorrera em Roma” (*apud* GESTEIRA, 2006, p. 228) financiava as campanhas contra os *tercios* castelhanos.

Após a morte do rei D. Sebastião em 1578 e o término da dinastia de Avis dois anos depois, Filipe II agregou o território português à Monarquia Compósita de Castela e Aragão, por meio da convocação das Cortes de Tomar. Deve-se entender aqui o conceito de “Monarquia Compósita” dentro da lente teórica proposta por John Elliott (2002), que defendeu a existência de entidades como a Coroa de Castela que agregava novos territórios com estatutos jurídicos distintos, inclusive outras Coroas, como no caso de Aragão e até mesmo Portugal a partir de 1581.

Faz-se mister então delinear as duas formas de incorporação de território naquele período, segundo Juan de Solórzano Pereira. A primeira consistia na ‘União Acessória’, “por la cual un reino o provincia al juntarse con otro pasaba a considerarse jurídicamente

como parte integral suya, de modo que sus habitantes disfrutaban de los mismos derechos y quedaban sujetos a las mismas leyes” (ELLIOT, 2002, p. 33). A segunda categoria era a *aeque principaliter*, ou União Principal, “bajo la cual los reinos constituyentes continuaban después de su unión siendo tratados como entidades distintas, de modo que conservaban sus propias leyes, fueros y privilegios” (ELLIOT, 2002, p. 33).

Conforme a Coroa portuguesa fora agregada ao conjunto dos Áustrias, sua relação com as Províncias Unidas não poderia continuar amistosa, apesar de ser uma União Principal, dado que o Reino era governado pelo Conselho de Portugal. Mesmo assim, consigna Caetano (1959, p. 17):

É certo que a união dos dois reinos era meramente pessoal e que segundo o juramento feito nas Cortes de Tomar a autonomia do reino e da política portuguesa se devia manter. Mas dificilmente se poderia sustentar a situação de estar Filipe II em guerra com os Países Baixos como rei de Espanha e em paz como rei de Portugal. Para mais, tendo abraçado a Reforma, deixaram os holandeses de acatar a autoridade do Pontífice Romano e, portanto, de se julgar obrigados pelas bulas que ele houvesse expedido.

Uma das medidas adotadas pelo monarca Habsburgo foi a suspensão do comércio luso-holandês, mediante carta régia de 29 de maio de 1585, notícia que não foi bem recebida em Amsterdã e, como retaliação, surgiu a necessidade de contestar o monopólio comercial do *Mare Clausum* dos tratados ibéricos.

Em 1602, foi criada a Companhia de Comércio das Índias Orientais (VOC) com a finalidade precípua de contestar a exclusividade ibérica sobre o comércio nas Índias Orientais. Após um ano de existência da companhia, um corsário dela apresou a Nau Santa Catarina, de bandeira lusitana, na derrota entre Macau e Goa.

Contudo tamanho apresamento levantou algumas questões morais dentro das próprias Províncias Unidas. É que a nau de Santa Catarina era portuguesa, nação que estava independente de Espanha, apesar de estar sob a tutela do mesmo rei, não estavam em conflito com os Países Baixos e, para além disso, pelo menos desde o século XV sempre existiram boas relações comerciais entre ambos os países (*apud* BARROSO, 2016, p.14).

O ocorrido dividiu opiniões entre os acionistas da companhia, especialmente aqueles mais pacifistas da vertente menonista. O caso foi levado para o Conselho do Almirantado, que deveria julgá-lo à luz do direito consuetudinário. Ao término das discussões, o parecer final foi favorável aos holandeses:



O Conselho do Almirantado, tudo ponderado, sentenciou que o almirante 'tomara por justo título a carraca e os bens de que se trata, visto terem pertencido a portugueses, súditos do Rei de Espanha, inimigos das Províncias Unidas e hostis ao comércio por elas exercido e que aquele rei procurar impedir por todos os modos nas Índias Ocidentais e Orientais'. Assim, a carraca, com todos os bens nela achados, foi considerada boa presa, devendo ser vendida em hasta pública e o produto dividido segundo a lei (CAETANO, 1959, p. 24).

O encarregado da defesa era um jusnaturalista oriundo da Universidade de Leiden de nome Hugo Grócio.

CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA LIBERDADE DOS MARES

A presente disputa não tem por objeto um golfo, um estreito, nem mesmo uma extensão de mar tal que seja distinguível desde a praia: os portugueses reclamam toda a extensão dos mares que separam dois mundos, (...) e, se os espanhóis, que têm idênticos interesses nesta causa forem admitidos na partilha, pouco faltará para que o oceano inteiro fique assim sujeito a dois povos, e os demais confinados às extremidades setentrionais. Será então uma grande decepção para a natureza, que, ao espalhar este elemento em torno de nós, julgou que bastaria para o uso de todos (*apud* GESTEIRA, 2006, p. 225).

Na Universidade de Leiden, Grócio havia se debruçado sobre os escritos dos juristas ibéricos Ferdinando Vásquez de Menchaca e Francisco de Vitória, neoescolástico, concluindo que o mar era *res nullius*, propriedade comum a todos e, portanto, livre à navegação e ao comércio, não reconhecendo a autoridade papal para dividir o mundo e as pretensões da monarquia universal dos Habsburgo. Em 1608, inspirado pelo incidente da Nau Santa Catarina, publicaria anonimamente o panfleto *Mare Liberum*, uma apologética da liberdade dos mares, estruturado em 13 capítulos:

- Cap. 1: Que pelo direito das gentes é livre a todos a navegação para qualquer parte;
- Cap. 2: Que os Portugueses não têm, por título de descobrimento, nenhum direito de domínio sobre os Índios, para cujas praias os Holandeses navegam;
- Cap. 3: Que os Portugueses não têm, por título de doação pontifícia o direito de domínio sobre os Índios;
- Cap. 4: Que os Portugueses não têm, por título de guerra, o direito de domínio sobre os Índios;
- Cap. 5: Que o mar que leva aos Índios, ou o direito de nele navegar, não é propriedade dos Portugueses por título de ocupação;
- Cap. 6: Que o mar, ou o direito de navegar, não é propriedade dos

Portugueses por título de doação pontifícia;
-Cap. 7: Que o mar, ou o direito de navegar, não é propriedade dos Portugueses por título de prescrição ou costume;
-Cap. 8: Que pelo direito das gentes o comércio é livre entre quem seja;
-Cap. 9: Que o comércio com os Índios não é propriedade dos Portugueses por título de ocupação;
-Cap. 10: Que o comércio com os Índios não é propriedade dos Portugueses por título de doação pontifícia;
-Cap. 11: Que o comércio com os Índios não é propriedade dos Portugueses por título de prescrição ou costume;
-Cap. 12: Que os Portugueses proibindo o comércio não se apoiam em base alguma de equidade; e
-Cap.13: Que aos Holandeses cumpre manter o direito de comércio com a Índia, quer pela paz, quer pelas tréguas, quer pela guerra. (CAETANO, 1959, p. 99)

O jurista defendia a liberdade de navegação dos mares para todas as nações e a guerra justa contra qualquer obstáculo a esse direito natural porque quando a lei positiva contradiz a lei natural, se torna inválida.

Portanto, no início da obra *Mare Liberum* o autor começa logo por referir que era justificável uma luta entre holandeses e portugueses através de quatro argumentos irrefutáveis: O acesso às Índias Orientais está aberto a todas as nações; os infiéis não podem ser desprovidos de bens públicos ou privados apenas porque são desta condição, seja a razão a descoberta ou concessão papal; o mar ou o direito de navegação não se pode tornar possessão exclusiva de uma nação particular, seja por confisco, concessão papal ou costume e, por fim, o direito de se fazer comércio com outra nação não pode ser exclusiva de uma nação, por qualquer motivo (BARROSO, 2016, p.19).

Para entender que é a lei natural, conceito cunhado pelos filósofos gregos, a exemplo de Aristóteles, deve-se retornar aos escritos de Tomás de Aquino, que identificou quatro tipos de lei: eterna, natural e humana, bem como a divina, que é aquela que Deus ofereceu direta e especificamente para os homens, constante no Evangelho. A lei eterna é conhecida apenas por Deus. Da lei eterna, indondável, deriva-se a lei natural, isto é, “como o regulado participa da regra do regulador” (VEIGA, 2017, p.90).

A lei natural, segundo o pensamento tomista, é a participação humana, através da razão, na lei eterna. Ou seja, seria a inclinação natural para se fazer o bem e não o mal. “Deve-se esclarecer que a lei natural não é uma lei escrita, positivada, mas o conjunto das coisas que se deve fazer em conformidade com a lei eterna, que só pode ser compreendido pela razão.” (VEIGA, 2017, p. 91).



Visando analisar os casos particulares da lei natural, em consonância com a lei eterna. A lei humana surge, então, com o propósito de tornar os homens bons, almejando o bem comum, em detrimento do particular. Deve-se ressaltar que os europeus da primeira modernidade eram muito influenciados pela moral católica e que naquele período os autores da Segunda Escolástica estavam publicando seus trabalhos.

No entanto, nem todas as leis positivas são justas tendo em vista que nem todos os legisladores buscam o bem comum. Para Tomás de Aquino, quando a lei humana contraria a lei natural, é lícito desrespeitá-la. Foi nesse ponto da obra tomista em que Grócio fundamentou seus argumentos, além de uma

tradição doutrinal fortíssima, ancorada no direito romano e na doutrina comum medieval – os próprios grandes juristas-teólogos espanhóis e portugueses, que, naturalmente, tinham muita dificuldade em explicar como é que a prescrição (que, de resto, teria que ser imemorial), o privilégio ou a lei positiva podiam derogar o direito natural (HESPANHA; SANTOS, 1998, p. 352).

O texto de Grócio não foi bem recebido na península ibérica, tendo inclusive entrado para o Índice dos Livros Proibidos (Index). Além disso, sua obra foi refutada pelo padre português e professor da Universidade de Valladolid Serafim de Freitas, autor da obra “Do Justo Império Asiático dos Portugueses”, publicada em 1625.

Serafim de Freitas tentou por várias vezes a publicação da sua réplica a Hugo Grócio, contudo as políticas de Filipe III não permitiram que tal fosse possível. A 31 de Março de 1621, todavia, Filipe III morre e no mesmo ano terminou a trégua dos doze anos e a publicação da obra torna-se possível. Durante estes anos de espera pela publicação Serafim de Freitas vai aproveitar o tempo para aperfeiçoar a sua obra. Filipe IV vai aceder ao pedido do português e depois de passar em todos os exames da censura, na obtenção da licença régia – que foi demorada pois tinha de ser dada por diversos órgãos distintos nos dois países, devido à monarquia dual – e outros problemas que as burocracias impunham, o livro é finalmente publicado, em 1625 (BARROSO, 2016, pp. 21-22).

O clérigo português utilizou quatro argumentos principais para se opor ao neerlandês, conforme Hespanha e Santos (1998, pp. 352-353): I) os da prioridade das navegações (logo, a invocação da ocupação originária); II) os da posse e uso em que estariam de usufruir exclusivamente destas navegações (logo, a invocação da prescrição; III) os da doação pontifícia (logo, o da eficácia da concessão ou privilégio) e IV) os da conquista (logo, o do direito de ocupação por guerra justa).

Mas tudo isso, como logo se vê, depende do êxito de se ter antes provado que uma coisa naturalmente comum pode ser objeto de apropriação particular, pois mesmo o privilégio supõe o domínio de quem o concede.

Se por um lado Grócio não reconhecia a autoridade do Papa para doar territórios, por outro, Freitas acreditava que o vigário de Cristo cumpria sua missão católica de expandir a fé, delegando-a aos monarcas capazes de fazê-lo, concedendo-lhes os direitos exclusivos de comércio e navegação. Outro ponto defendido por Serafim de Freitas é que, no momento da assinatura do Tratado de Tordesilhas, as Províncias Unidas faziam parte do Ducado da Borgonha, território Habsburgo, então também estavam incluídas no tratado, reconhecendo, portanto, sua legitimidade.

Nesse interim, percebe-se que ambos os lados buscavam justificar suas ambições territoriais em termos jurídicos e até mesmo teológicos. Pode-se dizer que Grócio teve vantagem já que suas ideias interessavam a mais governantes. “Ou seja, neste plano da legitimação da guerra, os portugueses acabam por perder a vantagem no mesmo em que a perdiam no plano tecnológico. A partir do século XVII, os seus inimigos passam poder vencê-los, tanto com as armas como com as letras” (HESPANHA; SANTOS, 1998, p. 353).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início de sua obra, logo após a dedicatória ao seu soberano, Filipe IV, escreveu Serafim de Freitas: “Desceu à arena um holandês tentando pôr em dúvida o vosso direito sobre a navegação e o império das Índias.” (CAETANO, 1959, p. 92). A guerra entre lusitanos, castelhanos e flamengos foi substancialmente uma disputa pelo controle das rotas marítimas no Atlântico e no Índico, não somente militar, como jurídica, que recorria aos fundamentos do Direito Romano e do Direito Natural.

No campo jurídico e político, este novo império exigia um discurso legitimador original. A invenção tecnológica militar devia, na verdade, ser acompanhada também pela invenção jurídica, ou seja, pela capacidade de sistematizar uma legitimação não apenas da eventual guerra contra os potentados com quais se entrasse em contacto, mas ainda contra os europeus que disputassem aos Portugueses o domínio de suas navegações e conquistas (HESPANHA; SANTOS, 1998, p. 351).

Tendo em vista as conclusões de António Manuel Hespanha, percebe-se a conformação de um discurso jurídico, inserido numa gramática da conquista, em um contexto onde as Coroas europeias buscavam a expansão e agregação de novos territórios, seja em suas vizinhanças ou no além-mar, manejando um vocabulário



que legitimasse suas pretensões.

O século XVII testemunhou o surgimento de novas entidades políticas, isto é, os grandes impérios ultramarinos, primeiramente os ibéricos, que foram posteriormente desafiados por ingleses, franceses e, notadamente, os neerlandeses.

O empreendimento português resultou na conformação de uma constelação de territórios espalhados ao longo da América portuguesa, África e o Estado da Índia, cuja conquista se dava por guerra justa contra infiéis, além de se amparar na doação pontífica de Tordesilhas. No entanto, o período da União Ibérica trouxe as oportunidades do monopólio do *asiento*, mas também os inimigos de Castela:

El punto hasta el que tales beneficios se materializaron en realidad varió de una unión a otra y de un periodo a otro. En cuanto a seguridad militar y provecho económico, las ventajas El punto hasta el que tales beneficios se materializaron en realidad varió de una unión a otra y de un periodo a otro. En cuanto a seguridad militar y provecho económico, las ventajas (ELLIOTT, 2002, pp. 52-53).

Por fim, verifica-se a extensão global e interconectada das controvérsias seiscentistas. O presente artigo procurou apresentá-las e desnudá-las, em seu âmbito político, jurídico e militar, de forma a contribuir para a historiografia do tema.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, L. F. **O Trato dos Viventes**: formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

BARROSO, Ana Filipa. **A Polémica da Liberdade dos Mares**: Hugo Grócio e a resposta de Serafim de Freitas. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2016.

BOXER, Charles. **O Império Marítimo Português**. 1415-1825. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo séculos XV-XVIII**: o tempo do mundo. Vol. III. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

CARDIM, Pedro e MIRANDA, Susana M. “A expansão da Coroa portuguesa e o estatuto político dos territórios”, *In*: FRAGOSO, João. e GOUVÊA, Fátima. (orgs.). **O Brasil Colonial**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, pp. 51-106.

ELLIOTT, John. “Uma Europa de monarquias compuestas”, in **España em Europa. Estudios de historia comparada**. Valência: Universitat de València, 2002, pp. 65-93.

**X Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais
EBERI X – 2023**

GESTEIRA, Heloísa Meireles. “Da Liberdade dos Mares: Guerra e Comércio na Expansão Neerlandesa para o Atlântico”. **Revista de História**, São Paulo, SP, v. 154, n. 1, pp. 221-249.

HESPANHA, António Manuel; SANTOS, Maria Catarina. Os Poderes num Império Oceânico. Em: HESPANHA, António Manuel (coord.). **História de Portugal: o Antigo Regime (1620-1807)**. Lisboa: Estampa. 1998. pp. 351-366.

NASCIMENTO, Rômulo L. X. Mare Clausum e mare liberum: episódios luso-neerlandeses no Atlântico Sul. *In*:ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de.(et al.) **Atlântico: a história de um oceano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SCHAUB, Jean-Frédéric. A Europa da expansão medieval — Séculos XIII a XV. *In*: FRAGOSO, João. e GOUVÊA, Fátima. (orgs.). **O Brasil Colonial**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, pp. 107-127.

VEIGA, Bernardo. **A Ética das Virtudes segundo Tomás de Aquino**. Campinas: Ecclesiae, 2017.

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INEST - UFF**

**Esta obra foi elaborada pelo INEST/UFF como uma contribuição
para o desenvolvimento de um
pensamento estratégico brasileiro próprio.**

**“Estratégia débil pode sair caro, e uma má estratégia pode ser letal,
quando a sobrevivência (do Estado) está em jogo”.**

**[...] não há como prescindir dos Estudos Estratégicos. BAYLIS, WIRTZ, GRAY, 2010.
GRAY, Collin S. Fighting Talk: Forty Maxims on War, Peace and Strategy.**

Apoio

