

**Defining a US Defense Diplomacy for
Brazil at the Beginning of the Century**

Daniel Zirker

**As Cambiantes faces da guerra e a
adequação da Estratégia**

Héctor Luis Saint-Pierre e Jullana de Paula

**Uma paz não-Kantiana? Sobre a paz e
a guerra no contexto da globalização**

Paulo Roberto de Almeida

**Sobre Cooperação Internacional e
Compliance: observações
derivadas das atividades da
Agência Brasileira de Cooperação**

Sabrina Evangelista Medeiros

**O Ministério da Defesa e o Processo
de Aparelhamento de sistemas
Técnicos de Defesa**

Eduardo Siqueira Brick

Recursos para a Defesa do Patrimônio Brasil

José Carlos A. Amarante

**Resenha crítica de Guerra Revolucionária
de John Shy e Thomas Collier**

Oswaldo Peçanha Caninas

**The Brazilian Armed Forces:
Current changes, new challenges**

René Dreifuss

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

**REVISTA BRASILEIRA
DE
ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2013

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)

Edição online nº 1 - Vol I Jan/Jun 2009
Publicação do Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade Federal Fluminense

COMITÊ EDITORIAL

Editor-Chefe: Eurico de Lima Figueiredo
Editor-Executivo: Luiz Pedone
Equipe Editorial: Bruno Pessoa Vilela, Fabrício Jesus Teixeira Neves, Luis Rogério Goldoni
Secretária: Sra. Graça Reis

CONSELHO CONSULTIVO

Editor-Executivo: Luiz Pedone
Gen Aureliano Pinto de Moura (IGHMBI)
Alte Fernando Diegues (EGN)
Prof. Antônio Celso Alves Pereira (UERJ)
Prof. Celso Castro (FGV)
Prof. Eliézer Rizzo Oliveira (MAL)
Prof. Francisco Carlos Teixeira (UFRJ)
Prof. Héctor Saint-Pierre (UNESP – França)
Prof. João Carlos Martins (UFSCar)
Profa. Lígia Maria Osório (UNICAMP)
Profa. Lígia Pinheiro (PU8C/RJ)
Prof. Manoel Domingos (NEST/UFF)
Cel. Av. Marcio Rocha (UNIFA)
Prof. Marcos Costa Lima (UFPE)
Profa. Maria Regina Soares de Lima (IUPERJ)
Prof. Octávio Velho (SBPC)
Prof. Paulo Baía (NEST/UFF)
Prof. Roberto Amaral (CEBELA)
Profa. Suzeley Kalil Mathias (UNESP – França)
Prof. Samuel Soares (UNESP – França)
Prof. Theotonio dos Santos (NEST/UFF)
Prof. Thomas Heye (NEST/UFF)
Prof. Vagner Camilo Alves (NEST/UFF)
Prof. Waldimir Pirró e Longo (NEST/UFF)

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

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos: Instituto de Estudos Estratégico - UFF.
Ed. nº 1 - Vol. I Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2013
160p.

ISSN 1984-5642

1. Ciência Política. 2. Estudos Estratégicos. 3. Relações Internacionais.
I. Núcleo de Estudos Estratégicos – UFF.

CDD 320

2013

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Reitor da UFF: Prof. Roberto de Souza Salles
Pró-Reitor de Assuntos Acadêmicos: Prof. Sidney Luiz de Matos Mello
Pró-Reitor de Extensão: Sílio Werdes Machado
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: Prof. Humberto Fernandes Machado
Pró-Reitor de Planejamento: Prof. Emmanuel Paiva de Andrade
Diretor da EDUFF: Prof Mauro Romero Leal Passos
Coordenador do NEST: Prof Eurico de Lima Figueiredo
Coordenador Adjunto do NEST: Prof. Marco Antônio Cavalcanti Rocha

CONSELHO ACADÊMICO DO NEST

Prof. Antônio Celso Alves Pereira
Prof. Eurico de Lima Figueiredo
Prof. Luís Manuel Rebelo Fernandes
Gen Ex Luiz Gonzaga Schroeder Lessa
Alte Esq Mauro César Rodrigues Pereira (Presidente do Conselho Acadêmico)
Ma Brig do Ar Rui Moreira Lima
Prof. Otávio-Guilherme Alves Velho (Vice-Presidente do Conselho Acadêmico)
Prof. José Raymundo Romeo
Prof. Renato de Andrade Lessa
Prof. Theotônio dos Santos

CONSELHO DIRETOR DO NEST

Alte Alberto Antônio Marinho Nigro
Gen Aureliano Pinto de Moura
Prof Eduardo Brick
Prof. Eurico de Lima Figueiredo (Diretor Geral)
Alte Fernando Diwwegues
Prof. Nelson Mariano
Prof. Marco Antônio Cavalcanti da Rocha (Vice-Diretor)
Prof. Manoel Domingos Neto
Prof. Paulo Rogério Baía (Coordenador Acadêmico)
Prof. Ronaldo Leão
Prof. Thomas Heye
Prof. Vagner Camilo Alves

PROJETO EDITORIAL

Nota: A presente edição, contendo os estudos publicados, anteriormente, na versão online da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (REST), lançada em janeiro/junho de 2009, é parte de um projeto editorial que amplia o processo de divulgação das pesquisas, em meio físico, sob o formato de livro, oferecendo ao universo acadêmico temas desenvolvidos pelos docentes e colaboradores do INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF). Insere-se, ainda, no complemento das pesquisas publicadas nos livros que fazem parte da COLETÂNEA "SOCIEDADE-POLÍTICA E ESTUDOS ESTRATÉGICOS" como parte da PRODUÇÃO CIENTÍFICA DO INEST.

SUMÁRIO

DEFINING A US DEFENSE DIPLOMACY FOR BRAZIL AT THE BEGINNING OF THE CENTURY <i>Daniel Zirker</i>	9
AS CAMBIANTES FACES DA GUERRA E A ADEQUAÇÃO DA ESTRATÉGIA <i>Héctor Luis Saint-Pierre e Juliana de Paula Bigatão</i>	43
UMA PAZ NÃO-KANTIANA? SOBRE A PAZ E A GUERRA NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO <i>Paulo Roberto de Almeida</i>	73
SOBRE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E COMPLIANCE - observações derivadas das atividades da Agência Brasileira de Cooperação <i>Sabrina Evangelista Medeiros</i>	89
O MINISTÉRIO DA DEFESA E O PROCESSO DE APARELHAMENTO DE SISTEMAS TÉCNICOS DE DEFESA <i>Eduardo Siqueira Brick</i>	101
RECURSOS PARA A DEFESA DO PATRIMÔNIO BRASIL <i>José Carlos A. Amarante</i>	119
GUERRA REVOLUCIONÁRIA – RESENHA CRÍTICA <i>Oswaldo Peçanha Caninas</i>	151
THE BRAZILIAN ARMED FORCES: CURRENT CHANGES, NEW CHALLENGES <i>Dr. René Armand Dreifuss</i> (Notas sobre a publicação)	159

DEFINING A US DEFENSE DIPLOMACY FOR BRAZIL AT THE BEGINNING OF THE CENTURY*

Daniel Zirker
The University of Waikato
Hamilton, New Zealand

ABSTRACT

At the beginning of the 1990s, the US military was apparently considered to be a significant threat by the Brazilian Armed Forces. Other military establishments in the Hemisphere likewise expressed a lack of confidence, and even a sense of fear, regarding the North Americans. After an 'opening' in military relations between Brazil and the United States, directed by General Barry McAffree, commander-in-chief of the US Southern Command (SOUTHCOM) in the mid 1990s, Brazilian military sentiment regarding the US marginally improved. Nevertheless, by the end of the 1990s and the beginning of this Century, the Brazilian Armed Forces again felt threatened by the unilateralism of the US military.

This work examines the the concept of 'defense diplomacy' and the process by which the Clinton Administration initiated an experiment in conjunction with the National Defense University (Fort Leslie McNair, Washington, DC), at the request of the Deputy Assitant Secretary of Defense for Western Hemisphere Affairs, that established between 1999 and 2001 a broader understanding of possible US defense diplomacy for the subsequent seven years. I was an invited participant in this experiment, along with more than two dozen North American and Latin American academics, including Brazilians, the aim of which was to complete a proposal under contract with the Defense Department. Although it was ended soon after the Bush Administration began, this experiment, and the broader concept of 'defense diplomacy,' may well have represented an important option for future hemispheric military relations.

KEY-WORDS: Diplomacy, International Relations, Brazil.

* This paper has been prepared for delivery at the Second Annual Meeting of the Associação Brasileira de Estudos da Defesa, Niterói, Brazil, July, 2008. I would like to thank the Vice-Chancellor of the University of Waikato, Professor Roy Crawford, and my Personal Assistant, Lorena Guller-Frers, in the Faculty of Arts and Social Sciences, for their help in facilitating the presentation of this paper.

"All diplomacy is a continuation of war by other means."

Chou En-Lai

*"The great nations have always acted like gangsters,
and the small nations like prostitutes."*

Stanley Kubrick¹

"Walters, you may be good soldier, but diplomat you are not."

Soviet Ambassador to Brazil Andrei Fromin, 1964²

What is meant by the term, *defense diplomacy*? Absent any obvious definition, and in view of the cynical observation of Chou En-Lai, one is left with the immediate impression that defense diplomacy is merely an overt manifestation of the failure of diplomacy, an edging ever closer to active warfare. However, if filmmaker Stanley Kubrick's comment is considered seriously, perhaps defense diplomacy is the only avenue left to a less powerful country when the formal political machinations of a big power, a hegemonic power, have not included it in the grand political design. Brazil is, of course, a powerful, if less powerful, country, although it has been difficult to identify a cogent and consistent US foreign policy strategy for Brazil over the past three decades. In many respects, the traditionally close fraternal ties between the US and Brazilian armed forces have created a natural bridge between those two institutions, and hence an important possibility for meaningful and creative diplomacy. In an important sense, the United States has defined one of its two concepts of "Defense Diplomacy" in its historical relations with Brazil, viz., close brother-officer relations, effective consultation and collaboration, and overt expressions of mutual respect. The other pattern of US defense diplomacy, considerably more common in the Twentieth Century, involved propping up sympathetic authoritarian regimes through military and other financial assistance.

¹ Quoted in *The Guardian* (UK), June 5, 1963.

² As reported by Walters. Fromin had just criticized Vernon Walters (and all Americans) for speaking only English, and Walters had sharply rebuked him in Russian and then challenged him to have that discussion in Portuguese. Walters, 1978: 384.

The following study represents an historical account of a promising, if brief, attempt to initiate a **third way** in US-Brazilian defense diplomacy with a new and promising model between 2000 and 2001 in which I played a small part. My central focus is as a minor participant and observer of this attempt, led by US Army Colonel John Cope and the Institute for National Strategic Studies,³ of the US National Defense University. Its purpose was to provide a balanced proposal within the broader definition of US defense diplomacy in Latin America, including a special focus on Brazil, under contract to the Deputy Assistant Secretary of Defense for Inter-American Affairs (DASD/IAA) in the latter part of the Clinton Administration, Pedro Pablo Kuczynski. The focus was upon structuring a reasoned analysis of existing conditions as a basis for collaborative and person-to-person US defense diplomacy in the Western Hemisphere during the period 2001 to 2008,⁴ and was itself based upon direct civilian, and civilian-to-military contacts, as opposed to military-to-military contacts that typified the two previous models of defense diplomacy employed by the US.⁵

³ John A. Cope, Colonel (retired) of the US Army, has the following cv listed on the INSS web page: "Mr. Cope is a specialist in Western Hemisphere security affairs (including North American issues), U.S. policy for Latin America and the Caribbean, civil-military relations, and defense education. Before retiring from the Army, Colonel Cope served in the State Department's Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Southern Command, and U.S. Army South, U.S. Army War College, and the 101st Airborne Division. Past projects at INSS include creating the Center for Hemispheric Defense Studies and evaluating the effectiveness worldwide of U.S. International Military Education and Training (IMET). Recent research has focused on examining security cooperation in the Caribbean Basin as in integral part of U.S. homeland defense, studying U.S. defense relations with Canada and Mexico, assessing U.S. Colombia policy, and measuring progress and risks of Colombia's Democratic Security. His paper, "Colombia's War: Toward a New Strategy," was published in INSS's Strategic Forum series (#194). Mr. Cope has contributed articles and chapters on regional security and defense issues in National Defense University (NDU) and other U.S. and foreign publications. Mr. Cope holds a M.A. from Duke University and a B.S. from the U.S. Military Academy. He has taught at the U.S. Military Academy, the U.S. Army War College, the U.S. Marine Corps War College, components of the NDU, and the Department of State's Foreign Service Institute."

⁴ Hence it stressed civilian expertise in military matters, and sought to use this effectively, especially as regarded the Latin American participants.

⁵ I asked for and received permission (in March, 2008) from Colonel Cope to discuss this project. My interpretation, of course, is my own and in no way reflects the views of the INSS, the National Defense University, the US Department of Defense or Colonel Cope.

A number of Latin American scholars of civil-military relations, and a similar but varying number of North American scholars and political practitioners were invited to a series of seminars at Fort Leslie McNair in Washington, DC, over the one-year period. In the course of several seminars, an outline of possible US Defense Department areas of possible concern and engagement were mapped out (see: Appendices I and II). Their efforts resulted in a submission that outlined the security challenges in Latin America, appropriate US Southern Command (SOUTHCOM) responses, and hence proposed a strategy for US defense diplomacy in the Western Hemisphere, 2001-2008. I was an invited participant in this effort. The effective suspension of this proposal, and hence its failure to have a significant impact on US government policy during the proposed period, can be clearly, if unsatisfactorily, explained in a historical and political context. It is the central thesis of this study that this failed proposal nonetheless pointed the way to an updating and possible improvement of US defense diplomacy vis-à-vis one of the countries involved, Brazil, and is reflective of a potential direction that could be initiated at any moment in the future.

It is necessary to qualify this study with the little-known observation that US federal government relies heavily on *commissions*, committees and organizations of concerned participants, to formulate much of its policy. In foreign affairs, for example, the Council on Foreign Relations, a private organization with semi-official status, is a crucial formulator of proposals for US foreign policy. Membership is by invitation, and carries with it the burden of public service. Indeed, this pattern of private policy proposals, followed by public recognition and adoption or rejection in the formal political processes, is widely practiced in US government. Earlier manifestations of US defense diplomacy have been highly individualized and centered usually on single charismatic actors, as will be described below. The central focus of this paper involves a commission, under contract to the Defense Department, and focused on Latin America. The Brazilian component of that commission, two mid-career, highly educated and promising individuals with close military ties, both of whom remain in important inter-American defense educational positions, points to its continuing impact despite the failure of the George W. Bush Administration to adopt it as a framework for hemispheric policy.

Among the most puzzling phenomena of Latin American politics are the wavelike and surprisingly uniform natures of historical periods of authoritarianism and democracy across the region, given the great disparity between the character and development levels of the very different Latin American societies. Exogenous and endogenous variables have been proposed to explain this conundrum, usually as single-causal explanations, and with relatively little explanatory power. Chief among the exogenous variables in the last wave of authoritarianism in the 1960s and 1970s were the direct influence of US foreign policy, and phobic military responses to putative threats of communism. Primary endogenous explanations have revolved around military establishments *qua* institutions, usually the direct instruments of authoritarianism, and have included deep social phenomena (*e.g.*, inequality, alienation, isolation), social irritants (*e.g.*, crime, corruption), and the sense of a breakdown in fundamental institutions, including the organizational integrity of the military, and even military representation of the unmet needs (breakdown?) of an incipient middle class (Nun, 1967; Zirker, 1998). The post-Cold War period, however, has been a dramatic period of democratization in Latin America, with a deepening of grass-roots voluntary associations as well as the establishment of national-level representative democracy, delaying, at the very least, any possible new "wave" of military interventions.

In an important sense, almost all US diplomacy in Brazil has been "defense diplomacy," and Brazilian aspirations to world power status have frequently run into US defense policy. Perhaps the most painful of these, given Brazil's loyal and effective support of the US efforts in WWII, was the decision to make Argentina, and not Brazil, a Major Non-NATO Military Ally in 1998, at the time only the eighth such ally, and following New Zealand, a country that had also fought with General Mark Clark's Fifth Army in Italy (the New Zealand Corps took Monte Cassino from the Germans in 1944), in 1997. At the time, Brazil had been campaigning to fill one of the promised Permanent Security Council Seats in the UN,⁶ and Argentina's competitive bid was seen in the context of this US appointment.

⁶ The permanent seats have been disputed based largely upon regional jealousies, and have never been implemented.

This followed two decades US pressures to modify Brazil's emerging nuclear policies, and hence Brazil's drive to world power status, and undermined Brazil's special bi-lateral military relationship with the United States. The death-knell of US Defense Diplomacy in Brazil had been heard sometime before 1998, although the decision to accord Argentina, and not Brazil, MNA status reminded the FAB of its demise.

VERNON WALTERS AND THE FORMATION OF US DEFENSE DIPLOMACY WITH BRAZIL

Brazil has certainly felt the critical need for armed forces in the last century. Although the last overt cross-border military threat to Brazil may have been the War of the Triple Alliance in the Nineteenth Century, the São Paulo revolt in 1932, and numerous other military threats to Brazil's well being, including a possible need to invade Argentina in 1940,⁷ have continually reminded the FAB of its fundamental role in Brazilian society. Hence, while the peaceful stabilization of Brazil's borders through the Barão do Rio Branco's diplomatic maneuverings in the late Nineteenth and early Twentieth centuries may have seemed to attenuate the need for a Brazilian military strike force, WWII, starting with German U-boat attacks on vital Brazilian shipping, quickly re-awakened national awareness of a need for military preparedness. It can be argued that this led both to and from US defense diplomacy.

The origins of modern US defense diplomacy in Brazil stem from an emotional request for help from Franklin Delano Roosevelt, following the bombing of Pearl Harbor and Brazil's subsequent sympathetic expression of solidarity. Despite the latent German sympathies of many of the senior Brazilian military officers and government advisors, including General Góis Monteiro, President Roosevelt's personal appeal persuaded Vargas (with the help of a US\$20 million credit for the new national steel mill in Volta Redonda) to provide for the US use of military bases in the Northeast, and Brazil's formal diplomatic break with the Axis powers (Bandeira, 2007: 392). Between February and August of 2002 German U-boats

⁷ Bandeira discusses this important moment (Bandeira, 2007: 406).

had sunk 20 Brazilian vessels, causing Vargas to announce that a state of belligerence existed between Brazil and Germany (Moniz Bandeira, 2003: 202-203), and eventually to declare war. The US had struggled with several Latin American countries to gain military commitments from them. Brazil was, by far, the most responsive to these military diplomatic maneuverings.⁸

The subsequent formation and training of the Brazilian Expeditionary Force (FEB) of approximately 25,000 soldiers, which fought with General Mark Clark's Fifth Army and was to make a major impact in the Allies' Italian campaign, provided the basis for a new US defense diplomacy with Brazil. While an analysis of this important collaboration is beyond the scope of this paper, two elements of it are crucial. First, the central importance, once civilian authorities had committed Brazil to war, that Brazilian military personnel placed on the inclusiveness imbued by the collegial and respectful attitude toward them by senior US officers; and second, the introduction to the Brazilian Army of then-Major Vernon Walters, US Army, a linguist and intelligence officer who had quickly mastered Brazilian Portuguese, and became the liaison officer and brother-in-arms of the Brazilians in FEB. As regards the first concern, memoirs of the FEB abound with effusive praise for the respect and deference accorded them by the North Americans. For example, Joaquim Xavier da Silveira, noting the high regard held for the members of FEB by General Clark, goes on to emphasize the respect that specific senior US officers held for the FEB:

O General Lucian K. Truscott, Jr., considerado um dos mais brilhantes comandantes da II Guerra, homem de poucas palavras, tinha uma fé inabalável na capacidade de combate a FEB. Após a guerra, sua voz era uma das mais autorizadas a falar este respeito. Nunca deixou de citar a contribuição da FEB em palavras mais positivas. O General Vernon Walters, Oficial de Ligação FEB-V Exército, é a mais conhecida testemunha de tudo que se relaciona à FEB.

⁸ Expressing a clear interpretation of US policy at the time, Walters wrote in his autobiography that "for political as well as military reasons it was important that the largest nation in South America take an active part in the war against Germany. Brazil itself was anxious to take its first step onto the world scene" (Walters, 1978: 71).

Passados 45 anos, hoje Embaixador Vernon Walters, ele ainda assinala o profundo respeito que dedica aos camaradas brasileiros das árduas lutas na Itália. O General Charles L. Bolte, Comandante da 34ª Divisão de Infantaria, chegou a Vice-chefe do Estado-Maior do Exército e foi Chefe da Delegação dos Estados Unidos na Junta Interamericana de Defesa. Suas lembranças em relação à experiência da FEB vinham à tona em conversas com colegas americanas e estrangeiros... No Pentágono, era conhecido pela simpatia por tudo que dizia respeito ao Brasil. O General Lyman L. Lemnitzer, Subcomandante do XV Grupo do Exército, que terminou sua brilhante carreira como Presidente da Junta de Chefes de Estado Maior, em todos estes altos postos sempre demonstrou uma sólida amizade pelo Brasil e a firme convicção de que a FEB legou ao Brasil valores, crenças e tradições que o engradezem. Recordava-se de ter acompanhado a atuação da FEB, tendo a honra de representar o V Exército na despedida do General Mascarenhas e comitiva no Aeroporto Capidichino, em Nápoles, no dia 6 de Julho de 1945. O General Jacob L. Devers, Subcomandante do Teatro Mediterrâneo de Operações, oficial que recebeu a FEB quando de sua chegada à Itália....sempre recebeu pessoalmente brasileiros em visita oficial ou em cursos de aperfeiçoamento....Oficiais norte-americanos que serviam com Devers tinham a certeza de sua sinceridade, pois falava com a mesma entusiasmo sobre os brasileiros quando entre seus colegas de farda....O General Don E. Carleton, Chefe do Estado-Maior do General Truscott durante toda a guerra, passou três anos no Brasil....Segundo Carleton, a conquista de Montese pelos brasileiros foi um prêmio que deu consistência e credibilidade à aclamação da FEB como um símbolo da pátria brasileira.

Os americanos sabiam das limitações da FEB, mas constataram o enorme esforço feito pelos oficiais e soldados brasileiros, e em suas declarações, durante e depois da guerra, souberam reconhecer o esforço e o valor do combatente brasileiro (Silveira, 1989: 224-225).

The use of language here is especially revealing. The US defense diplomacy that had been exercised vis-à-vis Brazil in Italy remained extraordinarily successful. It was inclusive, respectful, and built upon personal officer-to-officer ties. These very personal testimonies, representative of such close personal ties, created the basis for a new and highly effective US defense diplomacy in Brazil. At the center of this was Vernon Walters.

Walters, who died in 2002, has long been accused to having engaged in covert political activities, particularly, as regards Brazil, in supporting the 1964 military golpe in Brazil,⁹ which predated by a decade his role as Deputy Director of the US Central Intelligence Agency (CIA). His autobiography, while questionable regarding his repeated denials of involvement in covert US actions abroad,¹⁰ offers a very clear description of his interpretation of the new model of US defense diplomacy that he was practicing: his work in defining a US defense diplomacy based upon person-to-person contacts that stressed inclusion, consultation and inter-personal respect among the senior military personnel of the two countries. Walters' language skills, especially his consummate Portuguese, his shared battle experiences with the senior members of FEB, and his position after the War as Assistant Military Attaché in Rio, where he introduced and translated for distinguished US military visitors, including General Eisenhower, Admiral Halsey and General Spaatz (Walters, 1978: 143),¹¹ continued to reinforce this alternative model of US defense diplomacy after the war. When he arrived in Rio in 1962 as the new US Military Attaché, for example, he was met at the airport by 13 Brazilian general officers, all of whom he counted as friends (Walters, 1978: 374).

⁹ In 1963-64, he claims to have turned to his FEB colleagues to put an end to a "whispering campaign" in Brazil (Walters, 1978: 381).

¹⁰ Perhaps his least credible assertion is that he was unaware of "Operation Brother Sam," which took place in support of the military golpe of 1964 in Brazil while he was the US Military Attaché, until many years later (Walters, 1978: 384-385). Walters was in Iran in 1952, Guatemala in 1954, Brazil in 1964, and so on.

¹¹ He continually stresses how important it was for Brazilians that these senior US military officers continued to visit Brazil and to affirm their respect and gratitude for the impressive Brazilian performance in Italy.

It is difficult to decipher the actual diplomatic impact that Walters' approach had on policy outcomes, mostly because of their sensitive nature. At a time when anti-communism was the leading US policy, Walters' influence in Brazil was likely enormous.¹² He was certainly unequivocal regarding his own anti-communist views,¹³ despite his constant reference to his close relations with Brazilian officers on the left, colleagues such as General Argemiro de Assis Brasil,¹⁴ and his "good relations" with President Goulart's *dispositivo* (Walters, 1978: 381). According to Walters, it was his relentless partisanship that triggered the Soviet Ambassador's comment that I have cited at the opening of this study. Walters remained "best friends" with General Humberto Castelo Branco after the latter assumed the Brazilian presidency, although, as Walters notes, they used great discretion so as not to add to suspicions regarding the golpe (Walters, 1978: 381-2).

It is undeniable that the US-Brazilian defense diplomacy of the 1960s was potentially, if not actually, effective because of Walters' active presence. What should be added is that this model of defense diplomacy led directly to unprecedented interference by the United States in Brazil's internal affairs. As Carlos Fico put it,

A atuação do embaixador Lincoln Gordon e do adido militar, Vernon Walters, iniciaria uma fase jamais vista de interferência dos Estados Unidos na política interna brasileira, que teria como contrapartida a atitude subserviente do Brasil de Castelo Branco

¹² It is important to note that many other US military officers had contacts with Brazilian military officers. Indeed, some of them, like Captain Edgard Bundy of the US Defense Intelligence Agency, participated in training Brazilian military officers in identifying and opposing so-called "communist" officers in the ranks of FEB (Bandeira, 2007: 467-8).

¹³ As Walters put it in his autobiography, "The communists and their friends see the need to denigrate those who have defeated them. So they spread the word that the Americans were really behind the Brazilian, Chilean or any other revolution they don't like. Unfortunately many guilt-ridden Americans naively believe them" (Walters, 1978: 385).

¹⁴ Walters refers to one of Assis Brasil's parties, to which he was invited, in which Assis Brasil declared that he had been incorrectly labeled a communist. Walters said that he replied that he had been incorrectly labeled a capitalist and "the long arm of American imperialism," to which Assis Brasil was said to have replied, "Walters, if all Americans were like you, we would not have any trouble" (Walters, 1978: 380).

em relação à superpotência, involução diplomática que discrepava da tradição brasileira que vinha se construindo, sobretudo desde o governo de Jânio Quadros: tanto os sucessores de Castelo quanto os de Gordon não deixaram de reconhecer esse momento como um retrocesso (Fico, 2008: 137).

Walters' return to Brazil and Argentina in early 1981, as President-Elect Ronald Reagan's special emissary, ultimately, if weakly, reflected this interventionist side to Walters' interpersonal model of defense diplomacy. Argentina's invasion of the Malvinas the following year could easily have been encouraged by his reaffirmation of close fraternal ties, as per his previous model of US defense diplomacy. Both Argentina's and Brazil's shock at the subsequent US support of the UK's military response represented a fundamental shift away from whatever remained of inter-personal defense diplomacy in the region, if not the end of Walters' (and his closest Brazilian military colleagues') political influence in Brazil.

US DEFENSE STRATEGIES IN BRAZIL, 1968-1999: A BRIEF REVIEW

The presidency of Costa e Silva marked the end of the central role of the Febianos in Brazilian politics, and the beginning of a long-term drifting apart of the two military establishments. Walters left Brazil for other assignments, eventually serving as Deputy Director of the CIA (1972-1976), the US Ambassador to the UN (1985-89), and the US Ambassador to the Federal Republic of Germany (1989-91). The terms of engagement between the US and Brazilian military establishments had shifted, as had the relationship between the two countries. The defense diplomacy of Vernon Walters was now seen as little more than hollow actions geared to fit short-term US needs. As Carlos Fico has elegantly put it,

Assim é que a longa expectativa brasileira quanto a um relacionamento especial, que tem raízes na Segunda Guerra Mundial, nunca se realizou, e não foram poucos os militares brasileiros que se

sentiram frustrados com o tratamento recebido pelos Estados Unidos após o golpe de 64 — sobretudo pela parcimônia na venda de armas. Sempre que foi necessária, Washington deu a impressão de levar um grande conta a opinião brasileira, seja quando precisou de suas bases aéreas, em 1942, seja quando decidiu eliminar of governo de Allende. Umas poucas cartas amáveis, algumas frases adulatórias, por vezes excessivas—como foi a de Nixon—, nada mais do que isso (Fico, 2008: 279).

The breakdown of the US-Brazilian bilateral military relationship in the late 1970s contributed directly to the growth of suspicion with the Brazilian military establishment regarding the long term US designs on Brazil. Hélio Jaguaribe noted in 1986 that “De 1974 aos nossos dias vem se manifestando um crescente desentendimento político, no plano internacional, entre o Brasil e os Estados Unidos” (1986: 290). Part of this was due, as Abraham Lowenthal noted in a recent CHDS publication, to a decline in the diplomatic importance to the US of Latin America in general.¹⁵

US defense diplomacy shifted in the 1980s to demands to support drug interdiction in South America, a police function, and to the passing fancies of US politics. The Panama Canal came and went as a fundamental concern, as did Brazil’s waxing and waning nuclear program. US demands that Brazil break all relations with Iraq, a country with which Brazil had had a long-term and close military relationship, during the first US-Iraq war were formally, if not fully, honored by Brazil.¹⁶ In the meanwhile, the FAB became increasingly involved in peacekeeping operations with the UN. A central concern of the FAB remained that of national sovereignty, however, particularly as embodied in the vast Amazon region.

¹⁵ As Lowenthal put it, “The traditional diplomatic importance of Latin America...declined in the late 1970s and the 1980s as many Latin American countries expressed their solidarity with the Third World rather than with the United States.

¹⁶ The US military alleged that Brazil maintained a missile servicing team in Iraq as per a military contract.

AMAZÔNIA: GROWING MISTRUST IN THE 1980s AND 1990s

Amazônia requires a special mention in the post-1968 policy review. Historically, Marshall Rondon and other prominent Brazilian military figures had focused on the Amazon as a fundamental—and intrinsically threatened—national patrimony. By the 1980s the region was possibly the most clear and orthodox military mission for the FAB. Some observers suggested that the surveillance and protection of the vast Amazon region implied direct military opposition to NGOs, land occupiers, Colombian guerrillas, and virtually any other group that might have sought to inhibit the broad spectrum settlement and development model envisioned by the Armed Forces of Brazil. The greatest threat to these rights had been characterized by military officers as the “internationalization” of region. Brazilian military resistance to the “internationalization” of Amazônia has a long history, a comprehensive discussion of which is well beyond the scope of this paper (See: Zirker and Henberg, 1994; Martins Filho and Zirker, 2000). Briefly summarized, the Brazilian army has had an integral role—framed in the context of nationalism—from the beginning of the Twentieth Century, in internal security, border policy and Indian policy in the region. A counter guerrilla action in the Araguaia region in the 1970s, aimed at a communist insurgency, subsequently became a *cause célèbre* for the military and, decades later, a central focus regarding allegations of human rights violations by the Army.

By the late 1980s, senior military officers, including the Minister of the Army, General Leônidas Pires Gonçalves, frequently expressed their hostility toward “internationalists” in the Amazon region, particularly environmentalists, Brazilian and foreign.¹⁷ NGOs were drawn into the focus.¹⁸ At the beginning of the presidency of Fernando

¹⁷ He was quoted in the media describing his hatred for Environment Minister José Lutzenberger as being similar to the hatred he had long felt for Luis Carlos Prestes, a famous *tenente* and a leader of the communist *intentona* of 1935 (*O Estado de S. Paulo*, 11 October 1991).

¹⁸ A March 1990 paper of the National War College (Escola Superior de Guerra, or ESG), identified collusion between international NGOs and Indian groups with developed countries “to use Indian areas as bridgeheads to internationalize strategic parts of Amazônia” (Wood and Schmink, 1993: 101). The ESG paper reportedly called for drastic actions, including war, against smugglers, drug traffickers, and environmental organizations.

Collor de Mello, in 1989, strident military criticism was reserved for Minister of the Environment José Lutzenberger, although following his creation of a Yanomami Indian reserve on the Venezuelan border,¹⁹ which directly threatened the Army's Calha Norte project, an attempt to create a "settled" buffer zone on the Amazon borders, President Fernando Collor de Mello became a central focus of military hostility. What had been a highly classified army program, *Calha Norte*, or "Northern Channel" (or "Trench"), was described in 1989 as "a project of a strategic nature" designed "to promote the occupation of the frontier strip along Brazil's northern borders" (Santilli, 1989: 42). The establishment of large, productive landholdings in the region was its central goal.

Army Commandant General Glauber Vieira noted in 2000 a renewed emphasis on the plan, particularly to bring in the state governments of the Amazon region to help to create a "strategic" settlement in the areas involved, adding disparagingly that "there are interests that want to see [this area] as a huge botanical garden for international pleasure."²⁰ *Calha Norte* clearly continued to represent an important element of army planning for the region, and military officers continued to express their concern over the role of NGOs over the past decade (Monteiro, 2000; Zirker and Henberg, 1994).

The 1990s represented a significant hardening of the military position *vis-à-vis* the Brazilian Amazon region. Five important events stand out in this regard: first, the 1991 US invasion of Iraq, which put the Brazilian military in a particularly awkward position because of its close military relationship with Iraq; second, the death of several Brazilian conscripts in a cross-border raid by the Colombian FARC guerrillas in 1991; third, US military maneuvers in Guyana in 1993, which provoked a significant Brazilian military mobilization in Brazilian Amazônia near the Guyanese border (Zirker and Henberg, 1994);²¹ fourth, huge Amazonian forest fires in 1998, regarding which international firefighting aid was pointedly rejected, apparently on nationalistic grounds, by the Commander of the First Forest Infantry

¹⁹ The announcement of the new reserve came just before the UN conference in Rio.

²⁰ "Amazônia preocupa Forças Armadas," *Jornal da Tarde* (Brazil), 12 June 2000.

²¹ And afforded a brief glimpse of a return of Walters-style defense diplomacy when General Barry McAffrey, commander of SOUTHCOM, diffused Brazilian military concerns with a series of officer-to-officer meetings.

Brigade, General Luiz Edmundo Carvalho; and fifth, a reported statement (later denied by the US Defense and State Departments) by U.S. General Patrick Hughes, Director of the US Defense Intelligence Agency, in which he was said to have commented in a speech at MIT in 1998 that "in case that Brazil decides to make use of the Amazon such that it places at risk the environment of the United States, we have to be ready to interrupt this process immediately".

Even today, the struggle over property rights in the Raposa/Serra do Sol Indian Reserve in Roraima has triggered open criticism of the Lula Government by the military commander of the Amazon region, General Augusto Heleno, who flew to Rio in April, 2008, to speak at the Clube Militar, and publicly opposed the ratification of the R/SS reserve, labeling government policies as "lamentable, not to mention chaotic,"²² and thereby ignoring Disciplinary Regulations (which forbid active officers from making political statements).²³ General Heleno's comments were almost immediately followed by civilian opposition statements from Congress,²⁴ from the state government of Roraima, especially from the rice-growing settlers, as well as from other military officers, including the retired President of the Military Club, General Gilberto de Figueiredo, who likened the creation of the R/SS reserve to the

²² The General announced, at a lecture to the Clube Militar in Rio de Janeiro on April 16, 2008, that "Pela primeira vez estamos escutando coisas que nunca escutam os na história do Brasil. Negócio de índio e não índio? No bairro da Liberdade, em São Paulo, vai ter japonês e não-japonês? Só entra quem é japonês? Como um brasileiro não pode entrar numa terra porque é uma terra indígena?... Esse subcontinente extremamente pacífico, que não vai ter guerra nunca, é na verdade um continente que, como aconteceu um mês atrás, pode ter uma séria perturbação que pode rapidamente descambar para uma situação bélica." Quoted in Nogueira, 2008.

²³ I am referring here to the Regulamento Disciplinar do Exército, the Regulamento Disciplinar da Aeronáutica, and the Regulamento Disciplinar da Marinha, which expressly forbid most active duty officers from commenting publicly on political matters.

²⁴ The national presidents of the opposition PSDB and DEM parties, Sérgio Guerra (PE) and Rodrigo Maia (RJ) immediately opened fire on Lula's Indian policies. Guerra proclaimed to the national news media that "O risco é que se está chegando a um nível insustentável, a um ponto insuportável," and Maia that "O conceito de nação está sendo desrespeitado. O processo [como ocorre] acaba por provocar uma insegurança imensa a todos," concluding that "A preocupação exposta pelo general vem crescendo. Ele expressou não só a opinião dele, mas o ponto de vista de outras pessoas também." Giraldi, 2008c.

political situations in Kosovo and Tibet, and hinted at the compromise of Brazilian national sovereignty posed by “international organisations.”: “É a criação de um novo Kosovo, um novo Tibete. Deixar só os índios lá e proibir a entrada de outros pode caminhar para isso. Pode haver pressão de organismos internacionais como há hoje no Tibete” (quoted in Belchior, 20008b). Retired Lieutenant Brigadier Ivan Frota, President of the Air Force Club, immediately announced that General Heleno’s remarks “represented a synthesis of current military thinking,” and warned Lula:

Que o presidente não se atreva a tentar negar-lhe [ao general Heleno] o sagrado dever de defender a soberania e a integridade do Estado brasileiro [...]. Caso se realize tal coação, o país conhecerá o maior movimento de solidariedade, partindo de todos os recantos deste imenso país, jamais ocorridos nos tempos modernos de nossa História (quoted in Belchior, 2008c).

Brazilian military fears of the implicit threat to national sovereignty were inflamed by the suggestion that the Indian demands in Raposa/Serra do Sol were based upon the incorrect assumption of a US Indian reservation model, where a limited degree of national sovereignty is accorded the reservations.

While all of these events are discussed at some length in other sources, they each appear to have had a major, even formative, impact upon contemporary military thought, and hence underscore a persistent and stridently nationalistic military fear of the “internationalization” of the Amazon region’s development model. Ironically, foreign corporate and individual landholding for purposes of economic development and exploitation are welcomed by the military. Migration and settlement are equated with property holdings, particularly in the border regions. Unlimited property rights in Amazônia are seen by the Brazilian armed forces as aiding in the establishment of absolute national sovereignty over this “disputed” region.

A NEW ATTEMPT TO CREATE A COLLABORATIVE US DEFENSE DIPLOMACY WITH BRAZIL: 1999-2001

By the end of the Clinton Administration, at the request of a young Latino, the Deputy Assistant Secretary of Defense for Inter-American Affairs (DASD), Pedro Pablo Kuczynski, Colonel John Cope, of the Institute of Strategic Studies of the US National Defense University applied for and received a grant from the Department of Defense in 2000 to produce a broadly collaborative, commission-based study. The focus was to recommend a path for US Defense *Diplomacy* in the Western Hemisphere over the period 2001-2008. Col. Cope, an academic and retired US Army officer, was responding to a realistic but generally unstated vision of US defense policy in Latin America, particularly evident in past (but not present) US-Brazilian military relations, that close personal contacts and clear, open and honest intentions had represented the best formula for mutually positive outcomes in the past.

The project was closely linked to the new Center for Hemispheric Defense Studies, also sited at Fort Leslie McNair in Washington, DC. The important sub-text to this view required close contacts between bright and promising individuals early in their careers, people perhaps somewhat like the Vernon Walters and Humberto Castelo Branco of 1942.

Of course, much of US-Latin American military relations had been far from this in the previous decade, as noted above. Indeed, even the major documents emerging from the US Defense Department, like the "US Security Strategy for the Americas, October 2000, seemed almost hopelessly tied to myths, as evident in its opening paragraphs:

The United States has long defined its security interests in the Western Hemisphere in terms of peace, stability, and prosperity. From the early nineteenth century until the end of the Cold War, the United States considered activity by rival extrahemispheric actors and the challenge of competing political ideologies, most recently Communism, as sources of destabilization and threats to national security. A strategic framework

took shape under the Monroe Doctrine, which dictated U.S. military activity for over 100 years and focused U.S. defense policy on preventing hostile penetration of the hemisphere. With the end of the Cold War, the United States adjusted its diplomatic and military posture to the new realities in the hemisphere. The focus of U.S. policy shifted to achieving increased interoperability for purposes of international peacekeeping and to better respond to humanitarian crises in the hemisphere, encouraging the institutionalization of democratic norms within defense establishments and engaging in cooperative security initiatives to include combating transnational crime (US Department of Defense, 2000: 7).

The use of terms like “interoperability” and “institutionalization of democratic norms” suggested that the very real challenges of meaningful defense diplomacy continued to be unrecognized at the highest levels of US defense strategy in the US. Even more intrusive was the pledge to achieve a number of “goals” by 2005, including: “A system of civil-military relations in the hemisphere that insures accountability of defense policymakers to the public, respect for human rights, rational and transparent budgets and security concepts, and increased democratic civilian expertise on defense issues” (US Department of Defense, 2000: 9). While there was nothing particularly objectionable to Latin Americans these goals, per se, their declaration in the absence of close collegial (military) ties, and hence mutual trust, in countries like Brazil flew in the face of past successes, and may have seemed somewhat arrogant in context.

The Security Strategy document of 2000 proclaimed a “five-pronged strategy,” with the first four parts pledging that the DoD would “remain engaged in the hemisphere... support efforts to ensure democratic control of defense and law enforcement institutions... support efforts to strengthen effectiveness, legitimacy, and transparency of regional and subregional security structures and regimes...[and] support cooperative approaches to the peaceful resolution of border disputes and response to transnational threats and humanitarian crises.” The fifth strategy, however, opened the door for Col. Cope’s initiative:

Finally, the Department of Defense will *seek to build mutual confidence on security issues and develop long-term bilateral and multilateral cooperation among defense ministries and security forces. In this context, the Department of Defense seeks to advance the region's understanding of the security concerns facing it, develop mechanisms for addressing these concerns, and obtain consensus on common principles and concepts of security to address emerging threats. The Department of Defense wants to foster expanded dialogue and cooperation in an atmosphere of mutual respect for sovereignty and understanding of diverse points of view (US Department of Defense, 2000: 10-11; emphasis in the original).*

Col. Cope applied for and received a contract from the DASD, Inter-American Affairs, in 1999, and immediately contacted and contracted academics and "political practitioners" from the US, Canada, and Latin America. In mid-2000 I was contacted in Montana by Col. Cope with an invitation to play a part in the contract/commission, with periodic travel to Washington, DC to participate in seminars and presentations as part of the proposal (see: appendices I and II).

While most of the topics remained constant, it is interesting to note the evolution of one key topic and focus between the December 2000 meeting of the group, and the April 2001 meeting. Joseph Tulchin, the distinguished US scholar and then head of the Wilson Center, moved from a general topic, "*The Future of the Inter-American Security System*," in December, to "*Advancing U.S. Interests in a New Hemispheric Reality*," in April of 2001. The impact of the 2000 election appeared to have had a role in influencing the project, if ever so slightly.

The central focus of the project was to build and extend an analysis of the Hemisphere for the period 2001-2008. Participants worked together to produce a document that reflected US concerns, including concerns for the well-being of Latin Americans, in the context of a military diplomacy. The selection of the two Brazilian participants, Luis Bitencourt and Thomaz Guedes da Costa, was, in

my view, crucial not only to the project but to the definition of a **third way** in US-Brazilian defense diplomacy. Both had manifest ties to the military, both were civilians, and both represented strong bridges to a new generation of Brazilian military officers. Moreover, although occupying quasi-military status today as staff at the Center for Hemispheric Defense Studies²⁵ in Washington, DC, both at the time could be seen clearly as civilians with a great deal of understanding of military affairs. For example, in 1995 Dr. Guedes da Costa had invited me to a seminar at the Secretariat for Strategic Subjects (SAE—this had only recently replaced the military-dominated National Intelligence Service, or SNI), where he worked in addition to his position in the Social Sciences division at the University of Brasília. His manifest contacts with key military officers in the Brazilian armed forces were evident to me at that time. Moreover, he completed a doctorate at that time at Columbia University, and his ties with both military and civilian experts in the US were also impressive. As a well-known and respected government functionary in the strategic planning and security areas, Luis Bitencort, had also established himself as an academic and University administrator. By 2001 he was a senior fellow at the prestigious Wilson Center of the Smithsonian in Washington, DC, was likewise closely connected to both US and Brazilian military decision makers.

The topics covered by Guedes da Costa and Bitencort suggest the importance that the project accorded to the re-establishment of an inter-personal defense diplomacy for Brazil. Guedes da Costa's topic, *"Brazilian Leadership in South America: Possibilities and Limits,"* clearly fit the earlier Walters' approach of inter-personal respect tempered with US requirements. Bitencort's project, *"The Influence of Globalization on Regional Security Calculations,"* reinforced Brazilian leadership as a central concern in a Hemisphere in which Brazil had become an economic global leader.

²⁵ See: Appendix III. Interestingly, the Center seems to be focused upon precisely this form of defense diplomacy. The Director, Richard Downes, notes in his welcome, that "the Center also provides an opportunity not only to understand the official vision of the U.S. government regarding security and defense within an academic, participative and inter-active environment, but also to compare, contrast and coordinate their own visions with it."

<http://www.ndu.edu/chds/index.cfm?secID=145&pageID=91&lang=EN&type=section>

In August, 2001, the project was concluded with the writing of final draft of the policy proposal. At about that time, a new DASD/IAA, Rogelio "Roger" Pardo-Maurer, a former aid to the Nicaraguan "contras," was appointed by the new Bush Administration. Although Permuy had by no means been a "liberal," his credentials were largely academic, and his focus in commissioning the study rational. The replacement of Permuy in mid-2001 with this far more "conservative" Latino, who, besides his work with the "contras" had been a speechwriter for the head of the Cuban American Foundation and was at that time an active officer in the US Army Special Forces, represented a major sea change. US concerns in Latin America would once again turn to drug interdiction and Plan Colombia, and away from building a broadbased inter-personal network as part of a comprehensive defense diplomacy in the region.

Perhaps most important in the shelving of the defense diplomacy project, however, were the unfolding events of September, 2001. Within days of the project's completion, 9-11 occurred. The attention of the Bush administration shifted finally and irrevocably away from Latin America, and defense diplomacy, and the opportunity for a "third way" in US-Brazilian defense diplomacy seemed lost. It is interesting that in the last year of the Bush Administration, in mid-July, 2008, the Administration has suddenly discovered, with the re-introduction of the US Fourth Fleet in the Southern Atlantic, that the concept of defense diplomacy was once again necessary.²⁶ However, it appeared to outside observers that the moment had passed.

²⁶ As it was reported in *Folha de São Paulo*, "Diante de reação negativa ao relançamento da Quarta Frota, Washington destacou uma força diplomática-militar para acalmar os ânimos....O contra-almirante James Stavridis visitou países dan região e passou a ressaltar a prioridade munánitaria da frota e o fato de ela não contar com embarcações próprias. Foi seguido pelo número um do Departamento de Estado para o hemisfério, Thomas Shannon (Dávila, 2008: A18). It is interesting that Pardo-Maurer was not mentioned in this campaign.

CONCLUSIONS

The United States has tended to use very blunt instruments in its military contacts with Latin American countries over the past century. The principal defense diplomacy model, if it could sensibly be called diplomacy at all, involved the withdrawal of US occupying forces (as in Nicaragua in the 1930s), and their replacement with military figures and organizations that were trained and later supported with US dollars. US defense diplomacy may have reached a peak in a second model, one that was largely constructed and orchestrated by General Vernon Walters, whose language skills and position as a brother officer in WWII put him in a unique position as regarded the Brazilian military.

The drifting apart of the US and Brazilian military establishments in the 1970s, 80s and 90s cannot be over-emphasized. What had been a close and trusting relationship, though perhaps not always in Brazil's best interests, had degenerated into open hostility and even fear by the late 1990s. A new generation of military leaders in Brazil saw the United States' agenda for the hemisphere as a national agenda, and as the proposed hemispheric partners of the US as junior partners. The attempt by the INSS and Colonel John Cope to restart a consultative, interpersonal and respectful US defense diplomacy in the Hemisphere, within the framework of a commission and a grant with the Clinton Defense Department, represented a bold, if short-lived attempt with significant ramifications for US-Brazilian defense diplomacy.

There is a concluding question to this study: why would or should Brazil or the US consider implementing and/or improving defense diplomacy? There are two answers that might serve to close this discussion. The first is that, short of open military hostilities, there will be some form of defense diplomacy exercised by both of these professional armed forces. The recent US defense diplomacy campaign surrounding the re-introduction of the Fourth Fleet is a case in point. Given the nature of military professionalism, one can expect that there would be motivation on both sides, then, to optimize their respective defense diplomacy. There lurks a better military answer, however, that was best articulated in a personal comment made to me recently at a

conference in Santiago, Chile, by the distinguished Latin Americanist, Martin C. Needler. Neatly, if perhaps inadvertently, summarizing a central concern of this study of defense diplomacy, Needler remarked simply that “diplomacy is an important substitute for military capacity.”²⁷

²⁷ Martin C. Needler, in a brief comment made verbally to the author at the 2008 Conference of the Research Committee on Armed Forces and Society, RC #24, of the International Political Science Association, Crowne Plaza and Convention Center, Santiago, Chile, June 27, 2008. Cited with the permission of Professor Needler.

REFERENCES

AZEVEDO, Cecília. *Em Nome da América; Os Corpos da Paz no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. *Conflito e Integração na América do Sul; Brasil, Argentina e Estados Unidos; da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003*. Rio de Janeiro: Editora Revam, 2003.

BELCHIOR, Luisa. "General diz que demarcação de Raposa/Serra do Sol pode criar novo Tibete." *Folha Online*, 17/04/2008 (b): <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u393279.shtml>.

_____. "Clube da Aeronáutica se solidariza com general e ameaça com movimento military." *Folha Online*, 18/04/2008 (c): <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u393654.shtml>.

DAVIES, James C. (Ed). *When Men Revolt and Why*. New York: Free Press, 1971.

DÁVILA, Sérgio. "Sob polêmica, EUA reativam sua Quarta Frota." *Folha de São Paulo*, 13/07/2008.

FICO, Carlos. *O Grande Irmão; da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

HIRSCHMAN, Albert O. *Journeys toward Progress—Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York: A Twentieth-Century Fund Study, 1963.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1957.

JAGUARIBE, Hélio. *Novo Cenário Internacional; Conjunto de Estudos*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

MARTINS FILHO, João; ZIKER, Daniel. "Nationalism, National Security and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil," *Armed Forces and Society*, 27 (1), 2000. pp. 105-129

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Conflito e Integração na América do Sul; Brasil, Argentina e Estados Unidos; Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Revam, 2003.

MONTEIRO, Tânia. "Programa Calha Norte recebe R\$25 milhões; Projeto é visto como meio de fazer frente à presença de ONGs na Amazônia," *O Estado de S. Paulo*, 30/06/2000.

NOGEIRA, Italo. "Política indigenista é lamentável e caótica, diz general." *Folha Online*, 17/04/2008: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u393029.shtml>

NUN, José. "The Middle-Class Military Coup," in VELIZ, Claudio (ed) *The Politics of Conformity in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 1967. pp. 66-118.

PAYNE, Leigh A. *Uncivil Movements: The Armed Right Wing and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000.

SANTILLI, Márcio. "The Calha Norte Project: Military Guardianship and Frontier Policy," *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 13, no. 1. 1989.

SILVEIRA, Joaquim Xavier da. *A FEB por Um Soldado*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1989.

US DEPARTMENT OF DEFENSE. *United States Security Strategy for the Americas*. Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, Inter-American Affairs, October. 2000. 39 pages.

WALTERS, General Vernon . *Silent Missions*. Garden City, New York: Doubleday and Company, 1978.

WOOD, Charles H.; SCHMINK, Marianne. "The Military and the Environment in the Brazilian Amazon," *Journal of Political and Military Sociology*, 21. 1993.

ZAVERUCHA, Jorge. "Retrocesso político," *Folha de São Paulo*, 18/02/2005.

_____. *Frágil Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

ZIRKER, Daniel. "Property Rights, Democratization, and Military Politics in Brazil," *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 33, No. 1 (Summer). 2005.

_____. "José Nun's 'Middle-Class Military Coup' in Contemporary Perspective: Implications of Latin America's Neoliberal Democratic Coalitions," *Latin American Perspectives*, 25, No. 5, Issue 102 (September), 1998. pp. 67-86.

ZIRKER, Daniel; HENBERG, Marvin. "Amazônia: Democracy, Ecology and Brazilian Military Prerogatives in the 1990s," *Armed Forces and Society*, 20 (2), 1994. pp. 259-281.

APPENDIX I

INSS Study for Deputy Assistant Secretary of Defense
for Inter-American Affairs
INSS, 21 December 2000 *"Future U.S. Defense Relations in the
Western Hemisphere: The Challenges of Change"* (Study Outline)

I – Introduction

Forward, Senior Official from Cohen Defense Department

Preface, INSS Team

Executive Summary, INSS Team

1. *"The Scope of This Study,"* John A. Cope, Colonel (retired), Institute for National Strategic Studies
2. *"Decision Making Structure for U.S. Defense Diplomacy,"* Gabriel Marcella, Ph.D., U.S. Army War College

II – Strategic Trends That Could Affect Defense Relations

3. *"Transnational Ethnicity: U.S. Diaspora Latino Communities and Implications for Regional Security,"* Gilbert G. Gutierrez, Ph.D., New World Structures, Inc.
4. *"U.S. Economic Behavior in the Americas: Prospects and Problems,"* Myles Frechette, Ambassador (retired), Hills and Company
5. *"International Involvement in the Americas: Latin American and Caribbean Engagement with Extra-Hemispheric Actors,"* Frank O. Mora, Ph.D., Rhodes College
6. *"The Influence of Globalization on Regional Security Calculations,"* Luis Bitencourt, Brazil at the Woodrow Wilson International Center for Scholars

Implications for the Defense Department

III – Understanding the Region: Strategic Perspectives on Security Affairs

7. *"The Future of the Inter-American Security System,"* Joseph S. Tulchin, Ph.D., Woodrow Wilson International Center for Scholars
8. *"Toward Re-Establishing Hemisphere Security,"* Andrés Fontana, Ph.D., Universidad de Belgrano and Fundacion Gobierno y Sociedad, Argentina
9. *"Latin American and U.S. Relations in Matters of Defense and International Security,"* Francisco Rojas Aravenas, FLASCO - Chile
10. *"Brazilian Leadership in South America: Possibilities and Limits,"* Thomaz Guedes da Costa, Ph.D., Center for Hemispheric Defense Studies
11. *"The Caribbean in U.S. Defense Strategy: Contending with Challenges, Coping with Change,"* Ivelaw L. Griffith, Ph.D., Florida International University

Implications for the Defense Department

IV – Understanding the Region: Security Challenges

12. *"The Future of Interstate Conflict in Latin America,"* Daniel Zirker, Ph.D., Montana State University - Billings
13. *"State Weakness and Insecurity in the Andes,"* Cynthia A. Watson, Ph.D., National War College
14. *"International Threats to National Security in the 21st Century: The Role of the Latin American Military,"* Richard L. Millett, Ph.D., North-South Center, University of Miami *Implications for the Defense Department*

V – Understanding the Region: Civilian Governments and Armed Forces

15. *"Defense Reform in Young Latin Democracies,"* Rut C. Diamint, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina
16. *"Military Institutions in Transition,"* Frederick M. Nunn, Ph.D., Portland State University
17. *"Defense Modernization and Latin American Geopolitics,"* Patrice Franko, Ph.D., Colby College
18. *"Civil-Military Relations in 21st Century Latin America: Implications for DOD Policy,"* J. Samuel Fitch, Ph.D., University of Colorado - Boulder *Implications for the Defense Department*

VI – Strengthening the Defense Framework

19. *"Understanding U.S. Defense Relations: Lessons and Lessons Learned from 40 Years of Engagement,"* Caesar D. Sereseres, Ph.D., University of California - Irvine
20. *"U.S.-Mexican Military-to-Military Relations: Navigating the Labyrinth of Asymmetry,"* Craig Deare, Ph.D., Center for Hemispheric Defense Studies, Raul Benítez, Ph.D., National Autonomous University of Mexico and Arturo Sarukhan, Mexican Foreign Ministry
21. *"Canada and Security Cooperation in the Americas: Past Realities and Future Prospects,"* Hal Klepak, Ph.D., Royal Military College of Canada (invited)
22. *"Addressing Common Human Rights Concerns,"* George Vickers, Ph.D., Washington Office on Latin America
23. *"Security, Development and the Armed Forces,"* Johanna Mendelson Forman, Ph.D., U.S. Agency for International Development
24. *"Addressing the Civil-Military Gap in Latin America and the Caribbean,"* Margaret Daly Hayes, Ph.D., Center for Hemispheric Defense Studies
25. *"Pragmatic Security Partnerships,"* John A. Cope, Colonel (retired), Institute for National Strategic Studies *Implications for the Defense Department.*

VII – Looking Ahead: Future Defense Relations in the Hemisphere, INSS Team

APPENDIX II

April 2001 Working Conference Agenda
Room 107, Eisenhower Hall, Fort Lesley J. McNair
INSS Study For Deputy Assistant Secretary of Defense for Inter-American
Affairs

"U.S. Defense Relations: Facing a New Reality in the Western Hemisphere"

Monday, 2 April (• paper presented but not by author)

- 8:00-8:30 Continental breakfast, Room 107, Eisenhower Hall
8:30-9:45 Welcome, overview of INSS study, discussion of introductory essays
-*"Scope of The Study,"* John A. Cope, Colonel (retired), Institute for National Strategic Studies, National Defense University
-*"Decision Making Structure for Defense Diplomacy,"* Gabriel Marcella, Ph.D., U.S. Army War College
- 9:45-10:15 Break
10:15-12:00 Discussion: Strategic Trends that Affect U.S. Defense Policy
-*"Transnational Ethnicity: U.S. Diaspora Latino Communities and Implications for Regional Security,"* Gilbert G. Gutierrez, Ph.D., New World Structures, Inc.
-*"U.S. Economic Behavior in the Americas: Prospects and Problems,"* Myles Frechette, Ambassador (retired), Hills and Company
-*"Advancing U.S. Interests in a New Hemispheric Reality,"* Joseph S. Tulchin, Ph.D., Woodrow Wilson International Center for Scholars
-*"International Involvement in the Americas: Latin American and Caribbean Engagement with Extra-Hemispheric Actors,"* Frank O. Mora, Ph.D., Rhodes College
- 12:00-1:30 Lunch
1:30-3:15 Discussion: Understanding the Region: Strategic Perspectives
-*"The Influence of Globalization on Regional Security Calculations,"* Luis Bitencourt, Brazil at the Wilson Center, Woodrow Wilson International Center for Scholars
- *"Toward Re-Establishing Hemisphere Security,"* Andrés Fontana, Ph.D., Universidad de Belgrano and Fundacion Gobierno y Sociedad, Argentina
-*"Latin American and U.S. Relations in Matters of Defense and International Security,"* Francisco Rojas Aravenas, FLACSO - Chile

- "Brazilian Leadership in South America: Possibilities and Limits,"* Thomaz Guedes da Costa, Ph.D., Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University
- "The Caribbean in U.S. Defense Strategy: Contending with Challenges, Coping with Change,"* Ivelaw L. Griffith, Ph.D., Florida International University
- 3:15-3:45 Break
- 3:45-5:15 Discussion: Understanding the Region: Security Challenges
- "The Future of Interstate Conflict in Latin America,"* Daniel Zirker, Ph.D., Montana State University - Billings
- "State Weakness and Insecurity in the Andes,"* Cynthia A. Watson, Ph.D., National War College, National Defense University
- "International Threats to National Security in the 21st Century: The Role of the Latin American Military,"* Richard L. Millett, Ph.D., North-South Center, University of Miami
- 5:15-6:45 INSS Reception

Tuesday, 3 April

- 7:30-8:00 Continental breakfast, Room 107, Eisenhower Hall
- 8:00-8:15 Administrative remarks
- 8:15-10:00 Discussion: Understanding the Region: Civilian Governments and Armed Forces
- "Defense Reform in Young Latin Democracies,"* Rut C. Diamint, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina
- "Military Institutions in Transition,"* Frederick M. Nunn, Ph.D., Portland State University
- "Defense Modernization and Latin American Geopolitics,"* Patrice Franko, Ph.D., Colby College
- "Civil-Military Relations in 21st Century Latin America: Implications for DOD Policy,"* J. Samuel Fitch, Ph.D., University of Colorado - Boulder
- 10:00-10:20 Break
- 10:20-12:45 Discussion: Strengthening the Defense Department's Framework
- "Understanding U.S. Defense Relations: Lessons and Lessons Learned from 40 Years of Engagement,"* Caesar D. Sereseres, Ph.D., University of California - Irvine
- "U.S.-Mexican Military-to-Military Relations: Navigating the Labyrinth of Asymmetry,"* Craig Deare, Ph.D., Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University and Raul Benítez, Ph.D., National Autonomous University of Mexico

-*"Security, Development and the Armed Forces,"* Johanna Mendelson Forman, Ph.D., U.S. Agency for International Development

-*"Addressing Common Human Rights Concerns,"* George Vickers, Ph.D., Washington Office on Latin America

-*"Addressing the Civil-Military Gap in Latin America and the Caribbean,"* Margaret Daly Hayes, Ph.D., Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University

-*"Canada and Security Cooperation in the Americas: Past Realities and Future*

Prospects," Hal Klepak, Ph.D., Royal Military College of Canada

-*"Pragmatic Security Partnerships,"* John A. Cope, Colonel (retired), Institute for National Strategic Studies, National Defense University

12:45-1:00 Conclude the working conference

Separate agenda for INSS Study team members

1:20-5:30 Lunch followed by a review of conference results and discussion of INSS report to OSD, "Looking Ahead: The Challenge of Defense Relations in the Western Hemisphere" Wednesday, 4 April
Individual meetings and research related to project.

APPENDIX III

Dr. Luis Bitencourt

Professor of National Security Affairs

Dr. Luis Bitencourt was appointed to CHDS in July 2005. Prior to joining NDU, Dr. Bitencourt was the Director of the Brazil Project (2000-2005) at the Woodrow Wilson International Center for Scholars and Visiting Professor at the Georgetown University.

For most of his professional life, Dr. Bitencourt simultaneously pursued two careers. In the Brazilian federal administration, he performed several functions related to research and training in strategic planning, international security, public administration, and intelligence (1974-1999). At the Catholic University of Brasilia, Dr. Bitencourt was a professor and dean (1987-2000).

Dr. Bitencourt also worked for the United Nations as a Regional Coordinator in East Timor, as a member of the Team of Electoral Experts in Tajikistan, and as a rapporteur for the U.N. Commission on Intervention and Sovereignty. He has a doctorate and an M.A. in World Politics from the Catholic University of America, and an M.A. in Political Science from the University of Brasilia. His Bachelor's Degree is in Mathematics. His research interests include hemispheric security, terrorism, trade, and democracy.

Dr. Thomaz Guedes Da Costa

Professor Acting Dean of Academic Affairs of National Security Affairs

Dr. Costa's academic career includes experience teaching international relations theory, strategy, defense issues, and international political economy for the Department of International Relations Department at the University of Brasilia.

He worked as a career analyst with Brazil's National Council for Scientific and Technological Development, as international market analyst of military aircraft at EMBRAER, and served as a researcher and advisor in international security, national defense, strategic planning, and foreign intelligence training in the Center for Strategic Studies and the Office of the Brazilian Presidency.

Dr. Costa has a degree in international affairs from Indiana University of Pennsylvania and a Ph.D. in Political Science from Columbia University. Among his current research interests are international collaboration in interagency coordination, United States-Brazil defense relations, and curriculum development for security studies.

APPENDIX IV

Pedro Pablo Permuy

Pedro Pablo Permuy is Director of Governmental Affairs at Greenberg Traurig's Washington office. He joined the firm from the Office of the Chairman of the House Democratic Caucus of the United States House of Representatives, Rep. Robert Menendez of New Jersey (now United States Senator from New Jersey), where he at once served as foreign policy, national security and international trade advisor, as Minority Staff Director of the House Western Hemisphere Subcommittee, and as Staff Director of the House Democratic Homeland Security Task Force. In those positions, he drafted key provisions of foreign relations authorization legislation and of the bill that established the new Homeland Security department. Previously, Pedro Pablo served in the Clinton Administration as Deputy Assistant Secretary of Defense for Inter-American Affairs where he led senior military and civilian staff in the formulation and implementation of US national security policy for the Western Hemisphere. In the political arena, he has worked in the Clinton-Gore, Gore- Lieberman, and Kerry-Edwards campaigns, and as a legislative staff member for Democratic Presidential candidate U.S. Senator Robert Graham of Florida amongst other notable positions.

Awards & Recognition

Golden Hammer Award, Vice President Al Gore's National Partnership for Reinventing Government, 1999 •
Department of State Superior Honor Award, Office of the Secretary of State •
"Servicios Distinguidos" medal from Colombian President Andres Pastrana •
"Outstanding Public Service" medal from Secretary Cohen

Education

M.A., Johns Hopkins University, 1990
B.A., University of Miami, 1986

Rogelio "Roger" Pardo-Maurer (at the time of his appointment as DASD/IAA in 2001) Work

* **Emerging Market Access**, Washington, DC, 1992-
President Consulting/publishing on Latin America and US Hispanic markets.
* **Access NAFTA Project Management**, Mexico City/Washington DC 1994-
Consulting partnership with former chief of Mexico's NAFTA office.

* **Chartwell Information**, Alexandria, Virginia, 1990-1982.

President Leading US provider of environmental remediation business news/
price data.

* **AEI American Enterprise Institute**, Washington, DC, 1990

Latin America and US Hispanic issues specialist

* **CSIS-Center for Strategic & International Studies**, Washington, DC, 1989

Research project on the wars in Central America.

* **UNO/Resistencia Nicaraguense**, Central America/Washington, DC,
1986-1989

Liaison, Southern Front/UNO. Chief-of-staff for the US representative of
the Resistance.

Academic

* **King's College, Cambridge University**, UK, 1984-1986. Dipl. (with
Distinction) in Development Studies. (Economic/politics of development).
First in class.

* **Yale University**, New Haven, CT, 1981: BA, History.

* **Colegio Lincoln**, Costa Rica, Central America, 1968-1979. K -HS.

Languages

Fluent English, Spanish, German, French,, Italian. Some Russian.

Publications

Books and articles on Latin American trade, finance, labor, politics, security.
Forthcoming: *Solidarity and social Ethic of Worker Microarocapitalism. Have
also ghostwritten volumes on competitiveness, sustainable development,
and the role of cultural values in economic development in Latin America.*
Co-founder, the *Cambridge Review* of International Affairs, the graduate
and faculty journal of international relations of Cambridge University.

Civic Service (pro bono)

* **County Electoral Official**, Arlington County Electoral Commission, VA
(1983-1999)

* **Former Chairman**, ACRC Republican Business Council

* **Former Chairman**, ACRC Republican Hispanic Caucus

* **Committee Member**, Arlington County Republican Committee (ACRC)
(1992-1999)

- * **Delegate/organizer**, various Virginia Republican conventions
- * **Speechwriter/advisor** to the late Jorge Mas Canosa, Cuban-American National Foundation
- * **Advocate** representing small business interests on the USA'NAFTA coalition (1993)
- * **Electoral Tribune**, Costa Rica: officer charged with verifying integrity of electoral process (1990)

Military/Reserve Service (USA)

Currently serving with B13 20.. Special Forces Group (Airborne)

AS CAMBIANTES FACES DA GUERRA E A ADEQUAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Héctor Luis Saint-Pierre e Juliana de Paula Bigatão

RESUMO

Com base em alguns conceitos fundamentais da Teoria da Guerra e da Estratégia, analisamos os fenômenos bélicos contemporâneos e discutimos a versatilidade e os limites desses conceitos para apreender a natureza cambiante e multidimensional que caracteriza os conflitos da atualidade. No mundo pós-Guerra Fria verificamos a emergência de formas ancestrais de violência dentro dos Estados, assim como observamos uma forma tecnologicamente mais sofisticada da violência institucional concentrada unilateralmente.

Essas duas faces se encontram e se complementam para fornecer os limites conceituais dos conflitos bélicos que diluem Estados, geram catástrofes humanitárias de proporções alarmantes e desafiam a vontade da superpotência que se expressa em sua unilateral prepotência bélica.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria da Guerra; Estratégia; Conflitos Internacionais

PROPÓSITO

Para o general La Maisonneuve, "a guerra é o inevitável destino das sociedades, e, por essa razão, temos que admiti-la como constante. O que é variável, entretanto, são as formas da guerra". Levando em conta isso, nos propomos a seguir o fio histórico das variáveis com que essa constante manifestou-se, para tentar compreender seus gestos atuais e suas insinuações sobre o futuro bélico que nos espera.

Desde o final da Guerra Fria, e a partir do ressurgimento de tensões que se supunham superadas, como os conflitos de cunho

étnico, religioso ou nacionalista, os traços marcantes dos conflitos internacionais “expressam rivalidades internas e opõem etnias, facções e indivíduos que até então, por sua vontade ou pela força, haviam aceitado viver juntos” (LA MAISONNEUVE 1998: 175)¹.

Se antes os Estados combatiam entre si confrontando exércitos claramente identificados, uniformizados e organizados com base em uma estrita hierarquia de comando, em teatro de operações delimitados com precisão, com interlocutores reconhecíveis e representativos que garantiam a continuidade diplomática durante a guerra; agora são grupos regulares e irregulares, etnias, clãs e facções que se enfrentam apoiados em instrumentos de combate nem sempre convencionais e que muitas vezes carecem de cabeças visíveis e representativas que possam negociar seu comportamento na guerra. Se bem a natureza destes conflitos não seja inteiramente original, sua aparição no cenário internacional pós-Guerra Fria – no qual uma hiperpotência, no exercício unilateral da sua soberania e sob o argumento da sua segurança nacional, ofende e debilita as estruturas jurídicas e políticas multilaterais que continham e regulavam as desavenças entre os Estados – nos obriga a refletir sobre este mundo no qual vivemos com uma análise renovada do ponto de vista da teoria da guerra e da estratégia.

Essa duas características – a saber, por um lado, a emergência das formas mais ancestrais de conflictividade de múltiplas faces e aparência difusa, e, por outro, a forma tecnologicamente mais sofisticada da violência institucional concentrada unilateralmente – encontram-se e se complementam para fornecer os limites conceituais ao drama humano contemporâneo. A emergência renovada daqueles conflitos na sua natureza ancestral e suas formas variadas e primitivas de guerra constituem um desafio epistemológico para a análise polemológica, e também um pantanoso limite empírico àquela vontade que, na sua unilateral prepotência bélica, desafia a frágil ordem internacional. Tentaremos discutir quais implicações este encontro de formas opostas e contraditórias acarretam para o campo de estudos da guerra e da estratégia.

¹ Tradução nossa.

Para isso, resgataremos brevemente a evolução dos conflitos e fenômenos bélicos a partir das considerações de alguns dos pensadores e estrategistas consagrados na área da teoria da guerra, esperando obter ferramentas analíticas que nos ajudem a pensar sobre esta possível transformação da natureza dos conflitos internacionais.

AS FACES NÃO MUDAM, SE ACUMULAM

Antes de iniciar o estudo, duas considerações: em primeiro lugar, consideramos um equívoco afirmar que os conflitos intraestatais que predominam no cenário internacional contemporâneo são fenômenos inéditos que *surgiram* durante o período pós-Guerra Fria. A rigor, tais conflitos já existiam,² mas admitimos que de fato se transformaram em um fenômeno global no período contemporâneo, quando atraíram a atenção da comunidade internacional e dos organismos multilaterais preocupados com a manutenção da paz e segurança mundial. Em segundo lugar, advertimos sobre o engano que significa esforçar-se para acreditar que as rivalidades entre os Estados foram superadas, e que, portanto, as guerras interestatais são fenômenos do passado. É inegável que o mundo pós-Guerra Fria assiste a uma baixíssima probabilidade de conflitos entre as grandes potências e a uma considerável diminuição das confrontações entre Estados; entretanto, as ameaças militares chamadas “tradicionais” ainda se mostram no horizonte bélico de nossa comum morada com intranquilizadora persistência.³ Com efeito, a guerra interestatal continua sendo uma inconveniente realidade de nosso tempo, dado o caráter anárquico⁴ e incerto da política internacional, ou seja, a ausência de uma entidade que regule as relações entre os Estados.⁵ Já em Maquiavel, um dos principais pensadores que influenciou consideravelmente a teoria da guerra

² A guerra civil é um exemplo de conflito intraestatal. Podemos citar, por exemplo, a guerra civil que ocorreu em 1960 na República do Congo, quando a província de Katanga iniciou um movimento separatista.

³ Como exemplos de conflitos interestatais contemporâneos podemos citar a guerra ocorrida entre Líbano e Israel no ano de 2006; e o conflito duradouro entre Índia e Paquistão.

⁴ Com este termo nos referimos as relações internacionais no sentido que o faz Bull (2002).

⁵ Segundo Nye, “A lógica do conflito internacional descrita por Tucídides ainda é aplicável a partes do mundo actual”. (NYE 2002: 261).

moderna, encontramos a ideia de que novas instituições militares e novos métodos para se fazer a guerra seriam necessários no cenário que começava vislumbrar-se na Europa, no qual o mundo feudal cedia lugar a um sistema de Estados absolutistas. Durante quase todo este período da história europeia – final do século XV e início do século XVI – os conflitos expressavam a rivalidade entre as recém-estabelecidas potências mercantis; as disputas se travavam pelo controle marítimo e as lutas dinásticas. Maquiavel, preocupado com a situação de Florença em meio aos principados italianos e à cambiante conjuntura europeia – na qual coexistiam tropas feudais, mercenárias e mistas – propôs a criação de um exército composto por homens florentinos, sob um comando unificado, como forma de fortalecer a política doméstica e diminuir a dependência externa da cidade. O florentino pensava em um exército de «cidadãos», figura esta que ainda não havia surgido no ambiente feudal e que todavia demoraria alguns anos – e uma revolução burguesa – para aparecer.

Apesar de não ter presenciado a concretização desta ideia, Maquiavel deixou claro que os exércitos compostos por mercenários representavam um verdadeiro perigo para seus comandantes. Embora pudessem ser competentes no combate, os mercenários eram pouco confiáveis, já que a qualquer momento poderiam desertar ou, o que era pior, passar para o lado inimigo em virtude de uma melhor oferta salarial. Sendo assim, influenciado pelo estudo dos métodos militares romanos, Maquiavel recomendou que o exército «nacional» – formado por homens locais, e não por mercenários estrangeiros – fosse edificado sob as bases da hierarquia de comando, da disciplina, da obediência e da lealdade. Este pode ser considerado o princípio do apelo patriótico à formação do exército de «cidadãos», que somente se concretizou com plenitude sob o comando de Napoleão, no século XIX e graças a uma revolução da qual emergiu a figura do cidadão, inexistente na época do florentino. Tanto em sua obra mais famosa, *O Príncipe*, como em *A Arte da Guerra*, Maquiavel preconizou a máxima de que a guerra é uma atividade essencial da política: os fundamentos da república são boas armas e boas leis, com as quais o bom governante terá as condições para manter e expandir seu domínio.

Estas modificações no modo de se pensar a guerra – que anteriormente estava baseado no conceito religioso –, fundamentadas no método de empreendê-la, com novas instituições e formações

dos exércitos, podem ser consideradas uma revolução no campo político e militar pressagiada por Maquiavel. Foi somente no século XIX que Napoleão coroou essa transformação fundamental na natureza da guerra e dos exércitos, fruto de uma série de progressos políticos, sociais, técnicos e organizacionais que ocorreram concomitantemente com a passagem do Estado dinástico para o Estado nacional.

Segundo R. R. Palmer, o período compreendido entre os anos 1740 – coincidentemente com a ascensão de Frederico O Grande ao trono da Prússia – e 1815 – após a derrubada de Napoleão Bonaparte, revela-se como um tesouro de grandes transformações políticas e militares que influenciaram consideravelmente a estratégia e teoria da guerra modernas, assim como as teorias respectivas. Na época de Frederico, quando a constituição do exército mesclava homens marginalizados e jovens aristocratas, teve início o esforço de conscientizar os soldados com a ideia de lutar pelo reino da Prússia. Para conseguir esta entrega, os soldados deveriam sentir-se bem tratados e alimentados, de maneira que aceitassem docilmente serem treinados com firmeza, sobre a base da disciplina e da hierarquia; ainda que naquele momento mais da metade do exército prussiano fosse composta por estrangeiros, prisioneiros de guerra e desertores.

Frederico também foi um dos pioneiros em aplicar a estratégia da «guerra relâmpago», de alta mobilidade, em detrimento da guerra de posição que caracterizara os campos de batalha até aquele momento. Entre o final do século XVII e início do XVIII, as guerras que se desenvolviam na Europa podem ser descritas como uma sucessão de sítios, nos quais a manobra, o cerco e a posição eram notas importantes de uma pomposa gramática que buscava obter pequenas vantagens sobre o adversário. Evitava-se o confronto direto entre as forças, já que colocaria à prova o valor e a coragem dos soldados mercenários, conhecidos por seu duvidoso caráter e falta de compromisso com as «causas», o que tornava as guerras extremamente prolongadas. Eram guerras essencialmente de desgaste.

Foi a partir da substituição do Estado absolutista pelo Estado nacional, com a ascensão do nacionalismo que culminaria com Revolução Francesa – e, principalmente, com a emergência do cidadão livre, com seu direito e obrigação de defender à «pátria» – , que os grandes combates transformaram a guerra limitada em um

enfrentamento quase ilimitado, que visava atingir importantes resultados políticos por meio de vitórias militares rápidas e contundentes, buscando a batalha decisiva. Não tardou para que as transformações políticas, sociais e militares ocorridas na França se espalhassem pela Europa.

Em 1799, Napoleão Bonaparte ascendeu ao trono francês e, conduzindo o primeiro exército «moderno» no sentido estrito da palavra – ou seja, um exército revolucionado pela incorporação de um Estado Maior e de novas estratégias, táticas e técnicas militares, assim como pelo desenvolvimento da artilharia com o canhão monobloco – derrotou, de maneira vultosa, a coalizão formada por Grã-Bretanha, Holanda, Prússia, Áustria, Sardenha e Espanha. Com essa vitória militar incontestável, Napoleão alterou definitivamente o equilíbrio de poder do tabuleiro político europeu e marcou o início de uma nova era política e militar no velho continente. Pode-se afirmar que os conflitos dessa época representavam o choque de interesses entre as unidades políticas, que se alinhavam de acordo com um sistema de pesos e contrapesos com o objetivo de evitar que um único Estado pudesse conquistar a hegemonia no continente.⁶

De acordo com Palmer, este período encerrou o cenário da «guerra dos reis» para inaugurar a «guerra dos povos». As noções de cidadania e soberania popular, nascidas com a Revolução Francesa, influenciaram consideravelmente a formação e a estrutura dos exércitos – que passaram de profissionais ao exército de massas – e, conseqüentemente, a concepção estratégica, substituindo a manobra e a posição pela decisão através da batalha. A aparente fusão entre o governo e o povo possibilitou a concretização da ideia maquiaveliana de que este último, como parte integrante do Estado, deveria defendê-lo com lealdade e paixão. O «amor pela pátria» justificaria, então, a morte em combate, que se revestiria com traços de heroísmo. Napoleão soube utilizar engenhosamente essa transformação e modificou consistentemente a estratégia empregada na guerra, buscando, mediante a maior concentração de forças, alcançar o ponto neurálgico do inimigo para golpeá-lo com o combate direto na batalha decisiva.

⁶ O sistema de alianças do período é retratado por Nye em “A estrutura e o processo do sistema do século XIX”.(NYE 2002: 46-49).

Com esse objetivo, Bonaparte organizou o exército francês em divisões e corpos permanentes, delegando a esta força maior rapidez no deslocamento e aumentando o leque operacional do comandante. Sua estratégia pode ser definida como o emprego de movimentos rápidos e ofensivos de maneira objetiva para obter a maior concentração das forças próprias em um ponto decisivo do dispositivo inimigo.

Este será o modelo de exército que chamará a atenção de Clausewitz nas suas mais profundas reflexões sobre a teoria da guerra e da estratégia. A estratégia napoleônica do golpe contundente no centro de gravidade do inimigo fornecerá corpo à teoria exposta por Clausewitz em seu livro – mais citado do que lido – *Da Guerra*. Grande admirador de Napoleão, o prussiano encontrou no imperador francês a junção do político e do estrategista, o que o levou a afirmar que as guerras napoleônicas foram as que mais se aproximaram de eu conceito puramente analítico da «guerra absoluta». Para Clausewitz, a «guerra absoluta» é um conceito puramente teórico, utilizado para auxiliar a compreensão da guerra como fenômeno concreto.⁷ Conforme seu pensamento, com Bonaparte, “ a guerra era conduzida sem perder um momento até o esmagamento do inimigo, e os contragolpes sucediam-se quase sem remissão” (CLAUSEWITZ 1996: 831).

Esta impetuosidade provavelmente foi possível porque o político e o estrategista estavam reunidos na mesma figura – Napoleão – evitando assim os atritos decorrentes das relações entre o poder político e a percepção militar nos tempos de guerra em sociedades mais burocratizadas que aquela. Para Raymond Aron, em algumas situações, o comando **da** guerra (político) se confunde com o comando **na** guerra (estratégico), ocasionando disputas entre civis e militares, principalmente no que se refere aos “meios” para se alcançar a vitória.

Nestas circunstâncias, chefes políticos e generais devem dialogar para que as operações se orientem tendo como referencial os objetivos políticos da guerra. (ARON 1985: 524).

⁷ É somente na forma conceitual que a “guerra absoluta” será levada até as últimas conseqüências, ocasião na qual atuam as leis recíprocas. Não devemos confundir a “guerra absoluta” com a “guerra total”; esta última é uma aparição concreta e histórica da guerra, quando todos os esforços são empenhados na campanha.

Da análise de Aron podemos inferir que os beligerantes possuem um objetivo estratégico e um objetivo político. Na visão de Clausewitz, o objetivo estratégico é sempre desarmar o inimigo e deve ser entendido como um “meio”, já que o “fim” é sempre definido pelo objetivo político, que consiste em impor a vontade a esse inimigo desarmado. Por isso, a definição clássica da guerra no pensamento clausewitziano: “A guerra é, pois, um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade”. (CLAUSEWITZ 1996).

A partir desta definição, acreditamos que se torna simples concluir que para Clausewitz a guerra é um fenômeno de relacionamento entre duas unidades políticas soberanas e, neste sentido, sua natureza é eminentemente política. O chefe de Estado é quem estabelece o objetivo político a ser alcançado e a lógica que conduzirá as ações. É ele também quem autoriza os meios dos quais se empregará o estrategista para executar a gramática que encarnará aquela lógica nas operações de guerra, por meio da batalha. Entretanto, uma vez iniciadas estas operações, o campo específico da estratégia não se torna independente: é a política que continuará regendo-o, determinando sua extensão, intensidade, emprego de meios, contenção ética e o momento mais propício para se iniciar as negociações que conduzam à paz desejada.

Liddell Hart, em *As grandes guerras da História*, realizou uma leitura crítica da teoria da guerra de Clausewitz. Nela sugere que os intérpretes do teórico prussiano “levaram seus ensinamentos a um extremo não desejado” (LIDDELL HART, 1982: 427). Um desses equívocos, segundo este autor, foi a supervalorização da batalha decisiva como determinante fundamental do resultado da guerra. Liddell Hart propõe a substituição da batalha decisiva pelo uso adequado da manobra, produzindo a dispersão e o desequilíbrio do inimigo e possibilitando uma situação estratégica mais vantajosa que, por vezes, evita a necessidade da batalha. Isso porque, para este autor, a guerra tem um conteúdo psicológico determinante; ela desenvolve-se principalmente na mente do general, concepção bem diferente da proposta por Clausewitz, para quem a guerra se realiza no campo de batalha. Portanto, para o primeiro, o objetivo estratégico é eminentemente psicológico, como não poderia ser de outra forma: confundir e desmoralizar o comandante das operações adversas para, através dos erros que gera a confusão na sua mente, provocar o desequilíbrio do ponto de gravidade do dispositivo inimigo, o que

possibilitaria a verdadeira concentração das próprias forças. Segundo Liddell Hart, a conquista do objetivo estratégico por meio da batalha decisiva poderia levar a um esgotamento das forças beligerantes e facilitar a defesa em um único ponto do ataque, fato este que, ainda depois de uma eventual vitória, o impediria de alcançar os objetivos políticos da guerra, ou seja, possibilitar uma paz melhor.

Na visão de Liddell Hart, os ensinamentos de Clausewitz produziram grandes danos pela interpretação errônea que se fez deles quando foram aplicados durante a Primeira Guerra Mundial, transformando este conflito internacional em um dramático exemplo da utilização ilimitada da força para se alcançar os objetivos políticos. Neste sentido, a estreita relação entre a política e a estratégia seria abandonada e esta última assumiria posição de destaque no comando e na condução da guerra. Este talvez seja o exemplo que mais se aproxima da interpretação equivocada da teoria da guerra clausewitziana, que consiste em tomar o conceito de "guerra absoluta", um instrumento puramente "ideal-típico", e transformá-lo em um princípio normativo, imaginando que com essa construção categorial se possa conduzir uma guerra concreta em condições históricas, políticas, econômicas, culturais e psicológicas.

Depois daquele paroxismo que ensanguentou o continente e se prolongou em imóveis trincheiras que se converteram na perda de uma geração de europeus, a Segunda Guerra Mundial – ou a segunda parte da Grande Guerra Mundial (1914-1942), como alguns analistas preferem vê-la – pareceu se recolher timidamente a uma estratégia de manobra, que procurava anular a capacidade de resistência do inimigo sem necessariamente destruí-lo fisicamente. O desenvolvimento dos meios tecnológicos, além do aperfeiçoamento dos tanques blindados e dos aviões, permitiram a operacionalização de manobras mais rápidas que frequentemente surpreendiam o adversário, reduzindo-o sem necessidade de chegar ao combate. Somado a isto, a população civil foi incorporada à paisagem bélica, sem seu consentimento e contra sua vontade, tornando-se alvo militar. Tal acontecimento ampliou sobre qualquer limite ético o novo teatro de guerra: tanto o bombardeio de cidades – o bombardeio ao mercado de Guernica durante a Guerra Civil Espanhola foi o delirante presságio do que a Segunda Guerra Mundial depararia – quanto o moral abalado do povo e do exército passaram a constituir elementos que poderiam alterar o equilíbrio de forças entre as potências no desenvolvimento da guerra.

De acordo com o general A. Beaufre, as forças morais dos combatentes e da população são elementos fundamentais no cálculo da estratégia indireta, cujo objetivo primordial é garantir a liberdade de ação. Essa liberdade, para Beaufre, se constrói e se assenta em fatores exteriores à zona de combate, tais como o tempo, a pressão da opinião pública e as táticas psicológicas como a propaganda produzida por «linhas exteriores». A estratégia indireta e a manobra exterior são utilizadas principalmente quando o beligerante se encontra em posição de inferioridade dos meios militares; quando não se tem suficiente informação a respeito do verdadeiro poder de fogo do inimigo; quando ainda tendo a superioridade de meios não quer arriscar ou investir todo poder de fogo no desenlace, ou, finalmente, quando se prefere chegar à paz causando o menor dano possível ao inimigo para alcançar o objetivo político com a menor resistência. Em qualquer dessas alternativas, o comandante que emprega a estratégia indireta buscará compensar aquela inferioridade ou flexibilizar o emprego das forças, evitando perdas de seus efetivos ou diminuindo o castigo do inimigo, sem perder efetividade por meio da ação em um ambiente não circunscrito ao campo de batalhas. De modo geral, no período compreendido entre o advento do Estado nacional e o final da Guerra Fria, o fenômeno bélico pode ser entendido como o enfrentamento de duas ou mais unidades soberanas com vistas a atingir objetivos nacionais: proteger seu território, população e instituições contra a agressão externa ou mesmo expandir seus domínios. A grande particularidade presente na Guerra Fria é que o advento das armas nucleares tornou a estratégia da dissuasão um elemento central, dado que a guerra nuclear bipolar, com a possibilidade da destruição mútua assegurada, destituía a guerra como instrumento válido da política. Fundamentalmente pelo simples fato de que, neste confronto específico, em que não apenas ambos beligerantes, mas toda a civilização poderia ser destruída, provavelmente não restaria um ator político em condições de impor a sua vontade, nem um inimigo vivo ao qual impô-la.

Todavia, frente à impossibilidade de uma guerra nuclear entre os pólos que regiam a geometria de forças dessa era, durante a Guerra Fria os conflitos foram deslocados para a periferia do sistema e o enfrentamento entre as superpotências ocorreu de forma indireta, metamorfoseado nas formas várias de guerras, com as de libertação,

as anticoloniais, as revolucionárias e algumas mais “quentes”, como as da Coreia e do Vietnã. Van Creveld classificou esses conflitos como «guerra de baixa intensidade» (*low intensity war*), apontando que suas principais características são: a) ocorrem em geral nas áreas menos desenvolvidas do mundo; b) raramente todas as partes combatem com exércitos regulares; e c) os meios militares das partes que não combatem regularmente não utilizam equipamento de alta tecnologia (VAN CREVELD 1991: 20). Não obstante, criticamos em outra ocasião esta visão como parcial⁸, as características descritas por este autor estão presentes em muitos dos conflitos que constituem o cenário pós-Guerra Fria e que serão objeto de análises das partes subsequentes.

MARTE E SUAS MÁSCARAS ATUAIS

Com o fim do conflito político e ideológico que dividiu o mundo, muitos países periféricos que eram mantidos sob tutela formal ou informal de uma das superpotências se desintegraram, formando outros Estados, ou entraram em grave crise política, econômica e social. Tais conflitos, pelo confronto social interno que os caracteriza, penalizaram essencialmente os países pobres e em desenvolvimento, principalmente Estados pós-coloniais e pós-socialistas, que entraram em “crises profundas de governabilidade; instabilidade política crônica; desorganização da economia; anomia social; fragmentação ou colapso” (NOGUEIRA 2004: 51). Chamaremos este aspecto dos conflitos contemporâneos a “máscara diluída de Marte”.

Por outro lado, do final da Guerra Fria pareceu emergir um poder militar incontestável, uma força pretoriana nunca antes vista no mundo, capaz – como assegurou em uma oportunidade o então secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld– de

⁸ Em Saint-Pierre (1999: 110-123) analisamos que esse «é um conceito relativo e se refere *precisamente* à relação de força que especificamente os Estados Unidos mantêm naqueles conflitos armados fora de seu território e que requerem um esforço mínimo de seu poderio militar. Foi elaborado para referir-se ao emprego quantitativamente determinado de certo tipo de armamento por parte das forças armadas norte-americanas, particularmente em lutas de contra-insurgência. Chama-se “baixa” seu intensidade por referência à capacidade bélica total dos EUA. Dizemos que é um conceito relativo porque embora para os EUA uma guerra possa significar a utilização de uma capacidade bélica de “baixa intensidade” no emprego dos meios, para a outra parte pode ser de alta intensidade e inclusive total». Veja também Bermúdez (1987).

manter o combate simultaneamente em quatro cenários de guerra diferentes no mundo. Com o maior orçamento para a defesa – nos Estados Unidos, o orçamento dedicado à defesa é maior que praticamente a somatória dos orçamentos dos maiores exércitos do mundo – e um desenvolvimento tecnológico ímpar, a hiperpotência se erige como uma forma armada letal de defender os interesses dos Estados Unidos em todo o orbe. Mas logo ficou claro, quando o deserto iraquiano fez-se pântano sob suas botas, que se bem poderia defender àqueles interesses, essa força, apesar de tudo, não era o suficiente para impô-los. Velhas formas irregulares de guerrear, contando ao seu favor com o tempo e a simplicidade, sem oferecer batalha aberta, começaram a demarcar os limites daquela força, a qual chamaremos a «máscara imperial de Marte», enquanto que as formas de guerrear que a limitam denominaremos «outras máscaras».

A MÁSCARA DILUÍDA E O AMPARO INTERNACIONAL

Enquanto nos momentos descritos anteriormente as principais guerras envolviam as grandes potências que se enfrentavam frequentemente no cenário europeu; a partir de 1989, ou mesmo durante o conflito bipolar, nos casos das guerras anticoloniais e revolucionárias, grande parte dos conflitos foi deslocada para a África, Ásia, América Latina, Caribe e Leste Europeu. Os casos da Somália, Angola, Ruanda, Serra Leoa, Camboja, Haiti e Timor Leste são alguns destes exemplos. Diferentemente dos conflitos interestatais tradicionais, em que as guerras eram declaradas pelos chefes de Estado, que se constituíam em interlocutores identificáveis, reconhecidos, válidos e representativos para manter a política ativa e a diplomacia alerta ainda durante os momentos de maior beligerância, as crises internas, desde então, passaram a emergir do próprio tecido social.

Nestes casos contemporâneos de beligerância intraestatal, muitas vezes não há uma clara identificação dos interlocutores válidos; portanto, tampouco há declaração de guerra formal, não existem campos de batalha definidos nem delimitados, não há uma diferenciação nítida entre combatentes e não-combatentes e estes últimos passam a ser alvo direto da violência generalizada. Dados a

ausência de interlocutores válidos, de bandos beligerantes identificáveis, de guerra declarada, de delimitação das ações, de diferenciação entre combatentes e não-combatentes, tampouco há convenções e normas de proteção ao indivíduo em períodos de conflito armado e sem lei. Obviamente, ante a falta de uma ordem normativa unívoca para o território em questão, resulta difícil, se não impossível, diferenciar com precisão entre o ato bélico, o crime de guerra e o mero crime, entre as consequências não desejadas das ações militares e o genocídio deliberado, resumidamente, distinguir a guerra e o delito. Desta situação resultam várias outras, entre elas, prolongadas guerras civis de desgaste social e esgotamento das economias nacionais, normalmente acompanhadas por crises humanitárias e violações dos direitos humanos, muitas vezes cometida por aqueles mesmos que se apoderaram do aparato estatal e que, portanto, teriam a obrigação de garantir os direitos básicos do cidadão.

Nessas confrontações que ocorrem dentro de fronteiras nacionais, grupos armados, paramilitares, gangues e facções, muitos deles sem cabeças organizativas nem dirigentes representativos visíveis, enfrentam-se utilizando principalmente as táticas da guerrilha e do terrorismo, e negando, portanto, a forma de combate habitual e explícita dos exércitos regulares. Caracterizar esses fenômenos armados como «guerra», no sentido clausewitziano, constituiria um anacronismo, pois não há unidades políticas enfrentando-se em campos de batalha definidos e utilizando técnicas regulares de combate. Talvez termo mais adequado seja «conflito armado», entendido como uma condição na qual grupos de seres humanos – tribos, etnias ou unidades políticas, linguísticas, culturais, religiosas ou socioeconômicas – tornam-se engajados em uma oposição consciente a um ou mais grupos por estarem perseguindo objetivos incompatíveis. (Dougherty e Pfaltzgraff 2001: 188-189).

Mary Kaldor (2001: 6) denomina os conflitos que ocorreram no final da década de 1980 e durante a década de 1990, principalmente na África e Europa Oriental, como «novas guerras». «Novas» para diferenciá-las dos fenômenos bélicos que ocorreram no período anterior; e «guerras» para enfatizar a natureza política desde tipo de violência organizada, empreendida por grupos que reivindicam poder com base em identidades, sejam elas nacionais, religiosas, linguística ou tribais. Em alguns desses conflitos, é possível

afirmar que a autonomia estatal foi desintegrada, ocasionando a perda do monopólio da violência e, conseqüentemente, a univocidade jurídica. Nesses casos, instala-se uma situação de anarquia dentro desses territórios que passaram a ser denominados «Estado colapsado» ou seja, incapazes de garantir as mínimas condições de vidas aos seus cidadãos.⁹

De acordo com La Maisonneuve, os principais fatores que influenciaram a crise do Estado, entendido como uma realidade histórica e política, são a multiplicação desta entidade em consequência das sucessivas ondas de independência e separatismo, assim como a degradação do modelo sobre o qual foi instituído. A multiplicação dos Estados foi acompanhada pela exportação do modelo de “Estado-nação”¹⁰ ocidental, tipicamente europeu, para contextos socioculturais muito diferentes, sobretudo quando consideramos a concepção de homem e de sociedade que prevalece em regiões da África e da Ásia. Este processo desencadeou focos de tensões e crises, revelando a incapacidade daquelas unidades decisórias de exercer sua soberania tanto internamente, garantindo a prevalência do estado de direito dentro de seu território, quanto externamente, fazendo reconhecer e valer seus direitos frente aos outros Estados do sistema internacional.

⁹ Neste caso, gostaríamos enfatizar a diferenciação entre “Estados Falidos” e “Estados Colapsados”. O primeiro refere-se a casos em que há um território soberano que no entanto é incapaz de garantir as mínimas condições de vida aos seus cidadãos. Já o segundo refere-se a situações em que há a perda do monopólio legítimo da violência, ou seja, casos de desintegração política. Para maiores informações, consultar o relatório “Failed and Collapsed States in the International System”, produzido por African Studies Centre (Leiden), Transnational Institute (Amsterdã), NEP/CES (Coimbra), CIP (Madri). Disponível em <<http://www.tni.org/reports/failedstates.pdf>>, acesso em 12/10/07.

¹⁰ Para Ulrich Beck, esta arquitetura política que veio historicamente como um âmbito de neutralidade para pacificar as guerras religiosas despolitizando-as terminou por conter nos seus termos “Estado” e “Nação” os elementos que posteriormente constituiriam a polaridade da nova conflictividade que sangra a atualidade política. Com efeito, para ele, os conflitos contemporâneos são entre os Estados e as nacionalidades, como se aquele já não fosse suficiente para conter as identidades nacionais, ou se estas identidades foram procurando sua consolidação e fortalecimento em oposição à identidade racional e abstrata do Estado. Ver deste autor: *La sociedade del riesgo mundial*. En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós, 2008; também *Poder e contrapoder em la sociedade global*. Barcelona: Paidós, 2002; e do mesmo em co-autoria com GRANDE, Edgar: *La Europa Cosmopolitia*. Sociedad y Política em la Segunda Modernidad. Barcelona: Paidós, 2006.

Neste ambiente, que abriu espaço para a proliferação da violência em suas formas mais primitivas, temas como violação dos direitos humanos, genocídio, limpeza étnica, fluxos migratórios e de refugiados passaram a ocupar lugar de destaque na agenda internacional. O desenvolvimento e a propagação dos meios de comunicação permitiram que cada vez mais pessoas se sensibilizassem com cenas que revelavam a face cruel dos conflitos que assolavam povos miseráveis e desamparados. Este despertar de consciências fez com que a sociedade internacional exigisse uma resposta firme à esta «máscara diluída de Marte», principalmente por parte dos organismos multilaterais preocupados com a manutenção da paz e segurança internacionais. Dentro destas organizações, a ingerência nos conflitos intraestatais desencadeadores de crises humanitárias foi autorizada, ou pelo menos justificada, naqueles casos em que o Estado era incapaz de garantir os direitos básicos de sua população, ou quando o próprio governo era o perpetuador de atrocidades.

A Organização das Nações Unidas (ONU) assumiu a liderança do amparo institucional à «máscara diluída». Kaldor (2001:16) compara o trabalho do Secretário-Geral da ONU na mobilização de forças armadas dos Estados membros para constituir as forças de paz ao papel dos monarcas na época da formação dos Estados modernos quando convocavam os senhores feudais a armar coalizões para ir à guerra.

A década de 1990 assistiu à grande proliferação das operações de manutenção da paz: o Conselho de Segurança da ONU autorizou tantas novas missões que o número triplicou em relação às quatro décadas anteriores. Este processo de expansão do amparo internacional à «máscara diluída de Marte», no qual se constata também a atuação de organizações não governamentais (ONGs) e de grupos da sociedade civil organizada, foi acompanhado por uma série de desafios que revelaram o despreparo para dar uma resposta adequada à emergência dos conflitos intraestatais.

A mediação de conflitos no interior dos Estados confronta os princípios tradicionais do sistema westfaliano – soberania, independência e não-intervenção nos assuntos internos – e até mesmo naqueles casos em que o Estado é considerado «colapsado» existe um limite que se impõe às atividades de manutenção da paz. Não obstante o esforço da ONU para adaptar-se a este novo quadro internacional, representado pela evolução das operações de paz

tradicionais para as missões com mandatos multidimensionais¹¹, a organização enfrentou dificuldades para respeitar os fundamentos que no período anterior garantiam certa legitimidade às intervenções: respeito à soberania estatal, imparcialidade da missão, consentimento das partes em conflito e uso da força somente em autodefesa. Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da ONU, argumenta que a organização enfrenta um dilema moral quando se depara com a decisão sobre intervir ou não em conflitos armados internos a um Estado, já que a pedra basilar do sistema internacional é o respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política estatal (Annan 1998: 56-57). Neste caso, Annan sugere que o entendimento do conceito de soberania sofre uma transformação significativa, sendo observado de uma perspectiva diferenciada: “soberania como uma questão de responsabilidade, e não somente de poder”.¹²

O recurso ao uso da força por parte dos capacetes azuis, nome pelo qual são conhecidas as tropas da ONU, também sofreu transformações para se adaptar às características dos conflitos intraestatais. Nas missões tradicionais, que objetivavam a interposição das tropas entre as partes beligerantes até que estas acordassem e cumprissem o cessar-fogo, o uso da força era permitido somente no exercício da autodefesa em situações extremas. No entanto, de acordo com Cardoso (1998:28), nas operações mais recentes, principalmente aquelas que incluem proteção à prestação de assistência humanitária, se adaptou a restrição ao uso da força às necessidades da operação. Estendeu-se a ação impositiva às situações que exigiam a remoção de obstáculos que se interpunham ao cumprimento do mandato, sobretudo devido à ação de grupos armados irregulares e gangues que dificultam a distinção entre bandidos e os interlocutores válidos que garantiam o pactuado. Dessa forma, a ONU, que antes era encarada como um mediador amparado pela neutralidade de suas forças, passou a ser muitas vezes considerada parte do conflito.

¹¹ As operações de paz tradicionais objetivavam monitorar cessar-fogos, tréguas e armistícios, patrulhar fronteiras e zonas de exclusão militar, apoiar a retirada de tropas e acompanhar as negociações para a assinatura de tratados de paz. As operações multidimensionais, características do período pós-Guerra Fria, são aquelas orientadas à prestação de ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública, restauração da infraestrutura e do setor econômico, além dos objetivos tradicionais. Para maiores informações, consultar Bellamy et al. (2004) y Fontoura (1999).

¹² Tradução nossa. Ibid. p. 57.

Os maiores insucessos das missões de paz ocorreram justamente em missões que foram transformadas em *imposição da paz* devido à falta de consentimento das partes em aceitar a mediação da ONU, ou ao recrudescimento do uso da força por parte do componente militar das operações de paz, a exemplo do que ocorreu na Somália (Operação das Nações Unidas na Somália II – UNOSOM II), em Ruanda (Missão de Assistência das Nações Unidas a Ruanda - UNAMIR) e na Bósnia-Herzegovina (Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina – UNMIBH).

Após o retumbante fracasso de tais operações, a ONU diminuiu consideravelmente a aprovação de novas missões de paz e encomendou a um grupo de peritos internacionais uma revisão destas. Os resultados destes estudos estão expostos no *Relatório Brahimi*¹³, que examina o funcionamento e as mínimas condições necessárias para o desenvolvimento de uma operação de paz, tentando aumentar sua efetividade e capacidade de resposta rápida aos conflitos.

Consideramos que não é a diminuição da emergência de conflitos acompanhados de crises humanitárias, mas sim um resultado direto do fracasso das missões de paz com mandatos coercitivos, que poderia explicar a desaceleração da implementação de novas missões ao final da década de 1990 e início de 2000.

Assim que assumiu o posto de Secretário-Geral da ONU, em janeiro de 2007, Ban Ki-moon comprometeu-se em fortalecer o trabalho da organização nas questões de paz e segurança internacional, com especial atenção às missões de paz. Conforme sua perspectiva, o aumento dos conflitos no mundo gera uma demanda crescente por novas operações de paz, principalmente na África, onde as missões deverão aumentar consideravelmente nos próximos anos.¹⁴ A questão que se torna evidente é se a organização, tendo em vista a natureza multidimensional dos conflitos intraestatais desencadeadores de crises humanitárias, se esforçará para não repetir os erros do passado e repensará a adequação jurídica, doutrinária e técnica das operações de paz.

¹³ United Nations. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> Acesso em 20 de Abril de 2006.

¹⁴ Discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas na reunião do Conselho de Segurança sobre ameaças à paz e segurança internacional, ocorrida em 8 de Janeiro de 2007. Disponível em <http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=57> Acesso em 18 de Junho de 2007.

A MÁSCARA IMPERIAL E AS OUTRAS MÁSCARAS

Leon Trotsky (1973) afirmava que após uma prolongada guerra civil os bandos começavam a aproximar-se e a compartilhar as mesmas estratégias, as mesmas táticas e os mesmos meios. Ele tinha em mente uma guerra civil na qual um exército de milicianos e guerrilheiros enfrentava um exército regular, e considerava que, em determinado momento da guerra, o primeiro transformava-se lentamente até assemelhar-se, em termos genéricos, àquele ao qual combatia. Trotsky notou esse efeito quando o Exército Vermelho enfrentou os exércitos «burgueses» europeus.

Nesta última máscara de Marte, os adversários parecem confrontar-se em posições políticas, estratégicas, táticas e técnicas as mais opostas possíveis. Longe de converter-se em uma máscara resultante da assimilação recíproca, o efeito mais parece uma sobreposição de máscaras que se encontram pela diferença. O abismo tecnológico forjado entre a hiperpotência e qualquer outra unidade decisória é de tal magnitude que a mera ideia da confrontação bélica com os mesmos meios nos parece ridícula, senão espantosa.

A «máscara imperial » de Marte, em sua onipotência, transformou o mundo no cenário de sua segurança nacional e a guerra em uma odiosa campanha punitiva. Privados de suas «máscaras marciais», os outros Estados buscam máscaras que ocultem suas vulnerabilidades sem chegar a serem provocativas, quase cômicas ante sua inocultável impotência. Não obstante, a impotência dos Estados ante a prepotência do império resulta em uma porosidade institucional que permite a emergência de outros atores que vistam, desta vez, a pavorosa máscara do terror e as «outras máscaras» de Marte.

O desenvolvimento tecnológico, econômico e a capacidade de fogo da hiperpotência chegou a tal ponto de concentração e evolução que nenhuma outra força possui condições de opor-se com alguma expectativa de êxito. Esta é a situação posterior à era da bipolaridade das relações de força: o surgimento de um poderoso exército bélico, superalimentado com o maior orçamento de defesa jamais visto, maior que a soma de todos os orçamentos de defesa das principais potências mundiais; uma força militar que aplica tal montante ao desenvolvimento de tecnologias de ponta que permitem abater o

inimigo antes mesmo que este consiga perceber de onde vem o golpe; capaz de interferir, bloquear ou anular as comunicações e o comando das forças inimigas; com uma aviação quase invisível equipada com bombas inteligentes; com uma marinha de superfície e submersa, nuclear e convencional, que ocupa todos os oceanos do planeta. Em poucas palavras, um exército invencível que pode levar, e com frequência leva, a dois erros de análise: a) pensar na existência de uma única força bélica no mundo, e b) pensar que esta força pode impor sua vontade política a qualquer um, em qualquer lugar o planeta e em qualquer momento.

Esta situação levou alguns analistas de relações internacionais e de conflitos – aqueles propensos a aderir com facilidade a novas nomenclaturas – a embriagar-se com as palavras como se estas possuíssem a mágica condição de construir realidades, apressando-se em aplicar o conceito contraditório de «monopolaridade»¹⁵ a uma nova situação de correlação de forças que tenciona a epiderme política do mundo. Do ponto de vista da linguística, o próprio conceito constitui uma *contradictio in abstracto*, porque a máxima concentração da polaridade é diádica; não existe nada parecido com uma polaridade monádica.

Se do ponto de vista conceitual tal ideia é contraditória, da perspectiva da filosofia política tampouco se sustenta, já que o próprio fundamento último da força é sua alteridade.

Com efeito, aquele que oferece sentido ao exercício da força é a existência do «outro» ameaçante e que pode combater; daquele que, desde sua alteridade, emprega a força para ameaça minha existência.¹⁶

¹⁵ No artigo opinativo «A nova (dês) ordem mundial», publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, 19 de maio de 1992, nos referimos pela primeira vez a esse equívoco indicando que «alguns comentaristas, aqueles que por fadiga de pensar aderem facilmente às modas, imaginaram que, após a queda do muro e da atitude conivente dos soviéticos durante a Guerra do Golfo, nada impediria a concentração absoluta da força. Ignorando que por essência a força implica em sua alteridade, chegaram ao absurdo conceitual: “monopolaridade”, como se a polaridade pudesse ser monádica!».

¹⁶ Discutimos este tema com maiores detalhes em Saint Pierre, Héctor. «La centralidad del concepto de “enemigo” en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt». Em J. Dotti y J. Pinto (compiladores). *Carl Schmitt. Su época y su pensamiento*. Buenos Aires: Eudeba, 2002.

Dessa maneira, poderíamos dizer que a existência de uma força denuncia a existência de outra ou outras forças adversas que a justificam e a dão sentido e, por outro lado, a *máxima polaridade é a diádica*. Neste caso, um dos polos é a concentração de força e o outro a reação ou resistência a ela. Esta reação ou oposição de força pode concentrar-se em um único polo, constituindo uma relação diádica com a anterior, ou diluir-se em múltiplas outras fontes. A força pode concentrar-se ou diluir-se, buscando a melhor eficácia de acordo com a natureza da resistência. Mas também podem existir duas forças mais ou menos equivalentes em termos de capacidade e uma terceira que, ainda que possa ser claramente inferior a elas, joga seu peso estratégico pela aliança ou pela ameaça de aliança com uma daquelas, o que poderia definir a correlação de forças resultante pesando no fiel da balança estratégica. Esta alternativa, nos conta Tucídides com incomparável beleza e precisão, foi a que angustiou a reflexão dos atenienses e os arrastou à guerra do Peloponeso.

Como pai da historiografia científica, Tucídides nos obrigaria a buscar na própria história a comprovação empírica daquele conceito de «monopolaridade». Mas do ponto de vista histórico tampouco essa concepção que defende a «monopolaridade» das relações de força possui crédito. Houve de fato outros impérios – na realidade, a palavra *império* é mais adequada do ponto de vista conceitual para descrevermos a situação das relações de força do sistema internacional em que uma potência reina hegemonicamente sobre todas as outras – na história da humanidade e quase todos se mantiveram também, quando não unicamente, pelo exercício da força. Não obstante, podemos nos perguntar: por que, se reinavam soberanos, precisariam da força para manter sua hegemonia? Porque em todos os casos houve resistência à vontade imperial. Todos esses impérios caíram: alguns corroídos por violentas lutas contra forças adversas, enquanto em outros casos essas mesmas forças tiveram papel coadjuvante.

Mas o certo é que se o exercício dessas forças de resistência ao império não estivessem presentes, tais impérios não teriam a necessidade de contar com uma força imperial para se impor pela violência. Todavia, podemos pensar, invocando as lapidares palavras de Duroselle (1998), que assim como aqueles «todo outro império perecerá».

Assim como em outros exemplos históricos, a existência de forças que contestam a nova máscara imperial de Marte também se manifesta atualmente na projeção das forças armadas norte-americanas em tantos pontos do mundo. Que essa projeção de forças não é meramente ornamental se constata tragicamente: é possível ver nos aeroportos das metrópoles do império o lúgubre retorno dos soldados em féretros lacrados, ainda que as imagens incomodem.

Podemos afirmar que, não obstante a «máscara imperial» de Marte seja uma força mais que suficiente para defender os interesses do império em qualquer lugar do mundo onde estes possam sentir-se ameaçados, ela não é suficiente para impô-los. Em rigor, essa máscara convive com outras máscaras pelas quais também se manifesta o pertinaz Marte. Referimo-nos à pavorosa «máscara do terror» que, com o patético gesto da tragédia, aparece onde não se espera e alcança a notoriedade que não merece. Esta máscara se especializa em turvar o aspecto imperturbável da «máscara imperial» e, em alguns momentos, como no 11 de Setembro, o consegue de maneira incontestável.

Como forma de reagir a essa perturbação, o império tentou fazer prevalecer a «máscara imperial» de Marte iniciando, com uma aliança de países *ad hoc*, uma invasão do tipo convencional sobre o Afeganistão, como primeira atitude para recuperar sua credibilidade interna,¹⁷ para posteriormente lançar-se sobre o Iraque. Contudo, o sorriso sombrio da «máscara imperial» durou pouco. Rapidamente ficou claro que, como desde sempre sabemos, a estratégia não pode limitar-se a pensar na vitória nos combates, porque a estratégia não se realiza plenamente com vitória militar, mas sim com a consolidação da paz. Talvez já era demasiadamente tarde quando notaram que, para este momento da estratégia, para o momento da consolidação da paz, a aliança havia se limitado a distribuir botim de guerra com a reconstrução do país e a exploração do petróleo, e que o deserto que os soldados do império ocupavam estava se transformando em pegajoso pântano bem embaixo de suas botas. O que aparentemente

¹⁷ Na realidade, com o discurso de 13 de Setembro, no qual declara a «guerra ao terrorismo», Bush consegue tencionar novamente o tecido social norte-americano, que havia sido aflorado pelo atentado de 11 de Setembro. Referimo-nos a este efeito psicosocial do discurso terrorista de Bush —«aquele país que não se comprometer com a guerra contra o terrorismo será considerado inimigo e combatido até a morte»—. Em «A necessidade política e a conveniência estratégica de definir "terrorismo"». Saint Pierre, Héctor. *Ideias*, ano 10 (2), Campinas, Ed. Unicamp, 2003, especialmente as pp. 156 e ss.

não haviam pensado em seus cálculos estratégicos é que, com o exercício inconsequente da «máscara imperial» de Marte, poderiam estar abrindo a caixa de Pandora das múltiplas «outras máscaras», algumas delas apavorantes.

Após a Primeira Guerra do Golfo, em 1991, La Maisonneuve afirmou que, frente aos acontecimentos, estava definitivamente claro que nenhum exército convencional teria condições de opor-se à vontade da grande potência. Opinava este analista que, ante tal constatação, aos países que pretendem ser soberanos restam apenas duas alternativas: ou saltar ao equilíbrio «democratizante» do átomo, para aqueles aptos a desenvolver essa tecnologia ou comprá-la no mercado negro, ou, para os países pobres que não contam com essa possibilidade, descender à guerra sub-clássica, a saber, à guerra de guerrilhas e às táticas terroristas, a mal denominada “guerra de baixa intensidade”,¹⁸ a guerra insurrecional,¹⁹ a guerra assimétrica, como preferem chamá-la outros especialistas.²⁰

O que se vê no Afeganistão e no Iraque é a expressão histórica da advertência lançada por La Maisonneuve. Duas alianças militares que reúnem em suas filas as mais poderosas potências do âmbito internacional, que contam com o maior, mais moderno e melhor equipado exército do mundo, braço armado da hiper-potência que emergiu solitariamente triunfante da mais prolongada guerra do século passado, encontram-se empantanadas em duas guerras cruéis e prolongadas, sem a possibilidade de alcançar a paz depois de haver infringido inúteis (e por tanto contraproducentes) fortes baixas em ambas as vitórias militares.

¹⁸ Criticamos este conceito por sua parcialidade e propomos empregar o termo *contrainsurgência* em Saint-Pierre (1999: 120-121).

¹⁹ Discutimos este tema com detalhes em Saint-Pierre, Héctor. *A política armada. Fundamentos da guerra revolucionária*. São Paulo, EDUNESP, 2000.

²⁰ Ver, entre outros, Courmont y Ribnikar (2002).

Embragados pelo emprego maciço da força e ante a facilidade de uma vitória contundente, se concentraram na ordem das batalhas e no clima de guerra, mas se esqueceram do sensato ensinamento de Liddell Hart:

Em quanto o horizonte da estratégia é limitado pela guerra, a grande estratégia olha mais adiante, se preocupando com os problemas da paz subsequente. Emprega os instrumentos necessários à conduta da guerra e intenta evitar os danos, tendo em vista a paz, se preocupando com a segurança e a prosperidade. (1982: 407).

Alguns governos preferem não visitar o passado para não desperdiçar a energia que consomem em sua projeção do futuro, as vezes compelidos pelo «destino manifesto». São aqueles que teimam repetir seus erros. Não há estudos nem formulação estratégica que possam prescindir do passado histórico; quem não reflete sobre este, tanto sobre os êxitos como sobre os fracassos, sobre como aqueles foram obtidos e sobre por que estes não foram evitados, navegará sem rumo e sem bússola em direção ao futuro –porque quem está no tempo está condenado ir para o futuro–, **mas não em direção a um objetivo**. Não se pode almejar a conquista de «mentes e corações» depois de tê-los crivado a balas. Quem não pensa seriamente e não respeita a história e a cultura de um povo antes de invadi-lo, não poderá conquistá-lo, não poderá planejar o convívio político com essa sociedade mesmo após uma vitória militar incontestável. Quem apenas pensa na vitória **na** guerra não conseguirá planejar nem realizar os objetivos **da** guerra, a saber, a paz e a concórdia, sem as quais nenhuma guerra vale a pena. Por isso as guerra no Afeganistão e no Iraque estavam perdidas antes mesmo dos vitoriosos ataques militares; porque quem estava no comando esqueceu que toda guerra é política, assim como também o são as suas consequências.

Tais guerras fracassaram no mesmo momento da gênese de sua concepção estratégica porque: a) não obstante se possa e enquanto tal deve-se combater o terrorismo, **a «guerra», no**

sentido estrito do termo, não é o instrumento adequado nem eficaz para fazê-lo;²¹ b) não se pode almejar que os países assumam como própria uma guerra, e se lancem nela sem –ou inclusive contra– a aprovação de sua legitimidade por parte da sociedade nacional e também internacional; c) não se faz uma guerra sem ter em vista o horizonte político desta, ou seja, ter a certeza de que se poderá lograr a convivência pacífica que permita **a governabilidade dos territórios conquistados**; d) não se destrói impunemente uma cultura milenar (nenhuma cultura!) apenas para lucrar com a reconstrução, porque **culturas não se reconstroem**.

Por outro lado, os que sabem aproveitar os ensinamentos da história são aqueles que, ou bem possuem uma larga história que explica sua cultura, ou não podem, por suas condições econômicas ou políticas, permitir-se errar em suas projeções acerca do futuro. As duas condições estavam presentes nos campos de batalha escolhidos pela hiperpotência. Pelo ponto b) descrito anteriormente, as tropas que invadiram o Iraque foram perdendo terreno nas «linhas exteriores» da opinião da sociedade internacional e, conseqüentemente, foram entregando sua liberdade de ação, objetivo primordial da estratégia, como diria o general Beaufre²².

Hoje o deserto se transformou em pântano para as forças invasoras e o problema já nem sequer recai sobre a permanência ou retirada do território invadido, senão sobre como executar a retirada sem sofrer enormes baixas e sem reconhecer a reedição do fracasso. Como que ofendido ante o descaso com a estratégia, Marte cobriu a imperturbável máscara do império com outras esquecidas máscaras

²¹ Referimo-nos a esta particularidade em várias oportunidades, entre elas no IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado em Buenos Aires em 17 de Setembro de 2001. Também expressamos esta idéia em vários textos, entre eles, Saint Pierre, Héctor. «¿Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir el terrorismo». En E. López (compilador). *Escritos sobre terrorismo*. Buenos Aires: Prometeo, 2003.

²² O pensamento estratégico deste autor oferece uma alternativa clara e inteligente à historia do pensamento estratégico. Ver: *Stratégie de l'Ation*. París: Librairie A. Collin, 1966; *Introduction a la strategie*. París, Centre d'Etudes de Politique Estrategere. Librairie Armand Colin, 1965 (existe uma boa tradução para o português pela Biblioteca do Exército) e *Dissuasion et strategie*. París: Librairie Armand Colin, 1964 (Tradução para o espanhol pela Editora Pleamar de Buenos Aires)

que foram deformando o soberbo sorriso imperial até convertê-lo num inocultável *rictus* de espanto. Desde a simples resistência popular, a antiga insurreição, a estudada guerrilha e o preocupante terrorismo – isto é, a guerra de desgaste constante, prolongada e de intensidade variável – são as cores que agora pintam a atual máscara de Marte.

As unidades decisórias cuja situação sociopolítica e econômica não as permitem estabelecer o equacionamento das relações de força ou posicionar-se autonomamente neste, nem tampouco ingressar ao exclusivo clube nuclear, deverão beber na história para encontrar a saída ao dilema estratégico proposto por La Maisonneuve: como exercer autonomia decisória e defender os interesses nacionais ante a vontade de uma potência inquestionavelmente superior?

A ESTRATÉGIA DA DISSUAÇÃO PELA RESISTÊNCIA CONTRA A MÁSCARA DO IMPÉRIO

Frente a esta pertinente interrogação, atualmente alguns exércitos começaram a reconhecer sua impotência convencional frente à configuração da hipótese de ter que enfrentar uma magnitude de forças contra a qual pouco se possa fazer para evitar a derrota, mesmo entrando numa corrida para incorporar novas tecnologias bélicas (que teriam que comprar daquelas potências que, obviamente, nunca permitiram que países emergentes compradores se equiparem ao seu próprio potencial de força). Parte-se da constatação de que, independentemente do esforço bélico aplicado para evitar a invasão e o domínio militar do inimigo, quando este possui capacidade militar exageradamente maior, finalmente conseguirá uma vitória militar com maior ou menor desgaste ou mesmo aniquilamento das forças de defesa. Não obstante, ainda que a força nacional pouco possa fazer para impedir a invasão de uma potência militar superior, não se pode abdicar de pensar na Defesa Nacional admitindo a impotência da estratégia. Pelo contrário, ante a possibilidade dessa circunstância é que o pensamento estratégico mostra sua dimensão e importância, quando inteligência, ousadia, criatividade e engenho dos homens que têm a responsabilidade da defesa do país são convocados a servir os interesses basilares da nação.

Não se ganha uma guerra repetindo as táticas e estratégias que levaram à vitória na última deflagração, pois dessa experiência todos os atentos apreenderam, também o inimigo. A próxima guerra será ganha com novas táticas e desenhos estratégicos que consigam adequar as capacidades e potencialidades às circunstâncias do momento. Por isso, conscientes de que não podem impedir a invasão de uma potência em relação de força extremamente desfavorável, os estrategistas direcionam seu esforço militar não para evitar a invasão do agressor, mas para desestabilizar a consolidação da força invasora no território nacional; desgastar, exigir um empenho militar contínuo do inimigo usando ataques permanentes, de baixa intensidade, incontroláveis; provocar baixas nas tropas adversárias, poucas, mas contínuas; dificultar a permanência do inimigo e colocar travas à maquinaria que o permitiria administrar a vitória militar. A tese então é: ***o inimigo pode chegar à vitória militar, mas não ganhará a guerra de ocupação***; em outras palavras: ***entregar a guerra, mas impedir a paz***.

Neste desenho político de Defesa Nacional, é chave poder contar com o apoio de toda a população neste esforço, pois ela fornecerá a logística específica para este tipo de guerra. A peça militar central do dispositivo estratégico são os quadros de oficiais com capacidades necessárias para manter ativo e eficaz o emprego legítimo da violência, ou seja, a defesa nacional frente ao invasor. A legitimidade desta força é relevante no quadro geral da estratégia. Ela é o combustível da ofensiva política travada nas «linhas exteriores»,²³ sobre a opinião internacional e os organismos internacionais multilaterais, como a ONU, nos quais buscam defender a própria causa e desacreditar a do invasor, para deixar este sem o apoio internacional para sua aventura e com a opinião pública contra.

Portanto, ao mesmo tempo em que os oficiais das forças armadas resistem militarmente em regime de clandestinidade, na temporalidade prolongada da estratégia e com logística popular; os quadros políticos e diplomáticos do governo, clandestino em seu próprio território, manejam a grande estratégia política à ofensiva e de maneira internacionalmente visível por «linhas exteriores». Pode-se dizer que esta estratégia de resistência é ***ofensiva em seu nível político, defensiva no âmbito estratégico*** – não se pode expor as forças

²³ No sentido que dá a este termo o general A. Beaufre (1982) e não no sentido de Liddell Hart (1982).

combativas ao enfrentamento direto e aberto contra um invasor militarmente mais poderoso –, mas **ofensiva e defensiva em seu nível tático**. A atitude da força de resistência é a agressão difusa e permanente, sem criar trincheiras nem frentes de combate, golpeando e retirando-se: a clandestinidade é o ambiente no qual se move a resistência do governo nacional.

Mas esse desenho estratégico não é novo. Durante a Guerra Fria, a neutralidade sueca se manteve sobre uma dissuasão original: os suecos estavam conscientes de que, no caso de estourar uma Terceira Guerra Mundial, uma ofensiva de um dos grandes blocos de força estaria propensa a – ou não teria alternativa a – passar por seu território. Assim, eles sabiam que as forças do Pacto de Varsóvia ou da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) teriam que deslocar parte de seus exércitos pela Suécia, com ou sem seu consentimento. Frente à possibilidade de perder soberania, a estratégia sueca consistiu em se dispor a perder até o último dos seus cidadãos na concepção estratégica. Não para ganhar a guerra – coisa impossível pela correlação de forças com esses possíveis invasores –, mas para cobrar muito caro o pedágio estratégico de quem decidisse passar por seu território. Dessa maneira, a Suécia esperava que os dispositivos estratégicos polares considerassem seriamente os custos de quebrar sua neutralidade e que, ante a tenacidade de seu povo, decidissem passar por outro lado. A atitude dos suecos teve um considerável peso dissuasório nos cálculos estratégicos do invasor.

Existem dois tipos de “dissuasão” reconhecidos na literatura dos estudos estratégicos: a nuclear e a convencional. A primeira é absoluta e se fundamenta na possibilidade da destruição mútua assegurada.²⁴ Com efeito, a certeza de que o início de um ataque nuclear desataria a fúria do outro polo manteve congelado, durante quase meio século, o gatilho nuclear que ameaçava o mundo. A segunda é relativa e se fundamenta em percepções. Trata-se de convencer o adversário de que sua tentativa de agressão pode resultar em uma derrota estrondosa, e dessa maneira dissuadi-lo de qualquer intento de invasão. Esta estratégia foi o fundamento da política do equilíbrio de poder que manteve a balança europeia após a Paz de Westfália.

²⁴ Talvez as páginas mais claras e conhecidas sobre este tema sejam as escritas pelo general André Beaufre (1980).

Todavia, hoje presenciamos um ordenamento estratégico da defesa que objetiva a dissuasão do eventual inimigo, mas que não se fundamenta nem na antiga balança de poder convencional nem na ameaça nuclear, mas na promessa de resistir à invasão a partir da clandestinidade e por todos os meios, desde greves e boicotes até a guerra de guerrilhas e os atos terroristas. Denominaremos este desenho como **"Estratégia da Resistência Dissuasória"** ou **"Estratégia da Dissuasão pela Resistência"**. Esta propõe não perder os quadros militares na tentativa de impedir uma invasão inevitável nos primeiros combates, porque precisará destes mesmos quadros para vencer a "Guerra de Libertação". **Sua fortaleza consiste em manter a vontade de resistir e de não abdicar a soberania decisória, o que significa organizar a força que dificultará a permanência no território e o exercício da administração estatal por parte do invasor.**

As duas peças fundamentais desta estratégia são a) oficiais das forças armadas altamente capacitados e treinados, e b) o apoio irrestrito, decidido e permanente da sociedade nacional, que oferecerá a logística para a resistência clandestina. **A logística da estratégia da "resistência dissuasória" se encontra no próprio povo, consciente do importante papel que desempenha na longa luta contra o invasor na doutrina de Defesa Nacional. Com oficiais bem preparados e armados, com uma doutrina adequada para este tipo de guerra e em comunhão pré-estabelecida com as forças sociais da nação, a formulação desta estratégia impedirá, mediante o exercício de uma resistência prolongada e baseada no apoio popular, que o inimigo consolide uma paz imposta posterior à invasão.**

Certos exércitos, entre eles alguns latino-americanos, de maneira mais ou menos explícita ou tacitamente, já estão discutindo – se não ensaiando – esta concepção estratégica, fundada em uma cuidadosa leitura da história da guerra e da estratégia, sem preconceitos, atenta às vulnerabilidades e potencialidades nacionais, e baseada em um harmônico relacionamento entre civis e militares, conscientes de que a defesa é um direito e um dever de toda a nação. Deste ponto de vista, o bom relacionamento entre civis e militares não é apenas uma preocupação do correto funcionamento do sistema democrático, mas também a inviolável fórmula da concepção estratégica da sua defesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos em Periódicos

SAINT-PIERRE, H. «Chiapas: O paramilitarismo como vetor da guerra de contrainsurgência». *Crítica Marxista*, vol. 1, n.º 9, São Paulo, Xamã, 1999, p 110 – 123.

Capítulos de Livros

ANNAN, Kofi A. *Peacekeeping, Military Intervention, and National Sovereignty in Internal Armed Conflict*. En Jonathan Moore (editor). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998.

MACHIARELLI, N. *Il Principe* In: Tutte le Opere [a cura di Mario Martelli]. Firenze: Sansoni Editore, 1971, p. 255-298.

NOGUEIRA, João P. «Ética, terror e soberania: questões para a teoria das Relações Internacionais». En GOMES, José María (organizador) *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004,,p 45 – 58.

TROTSKY, L. «Guerrilla y ejército regular». En *Escritos militares. Ejércitos, milicias, guerrillas*. Buenos Aires: Amaicha, 1973, p 116 - 123.

Livros

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

_____. *Estudos Políticos*. 2ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

BEAUFRE, A. *Disuasión y estrategia*. Buenos Aires: Pleamar, 1980.

_____. *Introducción a la estrategia*. Buenos Aires: Struhart & Cia, 1982.

BELLAMY, Alex; Paul J. WILLIAMS y Stuart GRIFFIN . *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.

BERMÚDEZ, L. *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*. México D. F.: Siglo XXI, 1987.

BULL, H. *A sociedade anárquica*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão y Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. 2.^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COURMONT, Barthélémy y Darko RIBNIKAR. *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*. Paris: Puf, 2002.

DOUGHERTY, James E.; Robert Jr. PFALTZGRAFF. *Contending Theories of International Relations. A comprehensive survey*. 5.^a ed. New York: Longman, 2001.

DUROSELLE, J. B. *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

GOMES, José María (organizador) *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2001.

LA MAISONNEUVE, E. de. *Metamorfosis de la violencia. Ensayos sobre la guerra moderna*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

LUTTWAK, E. *Parabellum. La estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Ed. Siglo XXI, 2005.

LIDDELL HART, B. H. *As grandes guerras da História*. São Paulo: IBASA, 1982.

MOORE, Jonathan (editor). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998.

NYE, Joseph. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. 3.^a ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

PARET, Peter (organizador). *Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à era nuclear*. Tomo 1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.

SAINT-PIERRE, H. *A política armada. Fundamentos da guerra revolucionária*. São Paulo: EDUNESP, 2000.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

VAN CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. New York: The Free Press, 1991.

UMA PAZ NÃO-KANTIANA? SOBRE A PAZ E A GUERRA NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Paulo Roberto de Almeida*

RESUMO

Em 1948, Raymond Aron, convencido dos impasses da Guerra Fria, formulou um diagnóstico por ele confirmado três décadas depois: “paz impossível, guerra improvável”. Uma leitura não-kantiana dos problemas da paz e da guerra atualmente – isto é, não condicionada aos sistemas políticos dos contendores, mas situada na tradição aroniana – poderia introduzir novas reflexões sobre a natureza dos conflitos contemporâneos. As possibilidades de conflito aberto entre as grandes potências retrocederam em relação ao panorama de guerras totais, de estilo clausewitziano, que Aron contemplava em sua época. Mas não estamos sequer próximos de qualquer tipo de paz “kantiana”. O cenário estratégico poderia ser resumido numa paráfrase da afirmação aroniana: paz possível, conflitos prováveis.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra. Paz. Globalização. Conflitos contemporâneos.

*Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico, Diplomata de carreira; Professor de Economia Política Internacional no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); Professor colaborador no Mestrado em Diplomacia do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores (www.pralmeida.org; pralmeida@mac.com).

Uma paz não-kantiana? Sobre a paz e a guerra no contexto da globalização*

Paulo Roberto de Almeida

“Não é de se esperar que reis filosofem ou que filósofos se tornem reis, mas tampouco é de se desejar, porque a posse do poder corrompe inevitavelmente o livre julgamento da razão. Porém, é indispensável, para iluminar sua ocupação, que reis ou povos reais (que governam a si mesmos segundo leis de igualdade) não atrofiem ou emudeçam a classe dos filósofos, mas a deixem falar publicamente...”

Immanuel Kant, *Sobre a paz perpétua* (1795).

1. INTRODUÇÃO: RAYMOND ARON CORRIGE IMMANUEL KANT

Immanuel Kant tinha plena consciência da limitação intelectual dos soberanos, bem como das limitações práticas dos intelectuais, mas ele pretendia, ainda assim, que os primeiros engajassem os segundos como seus consultores oficiais. Esta aspiração, comum a tantos conselheiros do príncipe, atravessa os tempos desde Platão e Niccolò Machiavelli, até o próprio Raymond Aron, que certamente não foi emudecido – talvez por viver em uma república kantiana – em sua missão de iluminar o livre julgamento da razão.

Em 1948, no seu livro de “estreia” sobre as relações internacionais (*Le Grand Schisme*), Raymond Aron, convencido dos impasses da Guerra Fria que recém se iniciava e consciente dos perigos de um enfrentamento direto entre os dois gigantes saídos da recente confrontação global contra as potências nazi-fascistas, formulou um diagnóstico preciso sobre o cenário estratégico, previsão que ele ainda confirmou, mais de três décadas depois, num livro publicado postumamente (*Les Dernières Années du Siècle*, 1984): “paz impossível, guerra improvável”.

* O presente ensaio foi preparado originalmente para o Segundo Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Niterói: UFF, 16-19 de julho de 2008; www.uff.br/pgcp/abed.html).

Depois de um século XX caracterizado por matanças indescritíveis, em escala jamais vista em épocas anteriores da história da humanidade, num cenário bem descrito por Neill Ferguson em um de seus mais recentes livros (*The War of the World*, 2006), o mundo do século XXI parece agora encaminhar-se para uma fase de relativa paz, pelo menos no que se refere ao relacionamento recíproco entre os grandes centros de poder (em outras épocas definidos como "sistemas imperiais"). Abstraindo-se os conflitos regionais e as guerras civis, tanto o caráter quanto a intensidade, bem como recorrência dos conflitos contemporâneos, parecem retroceder em relação ao panorama de guerras totais, observadas ainda há menos de duas gerações. As mudanças são devidas tanto a alterações fundamentais na "arte da guerra" – com a irrupção do artefato atômico e a possibilidade de aniquilamento da civilização – como em função da crescente interdependência econômica entre os sistemas nacionais, depois de séculos de mercantilismo, de exclusivismo colonial, de nacionalismo, de regionalismos imperiais e de políticas autárquicas e centralizadas no Estado.

Uma leitura não-kantiana dos problemas da paz e da guerra – isto é, não condicionada aos sistemas políticos de possíveis contendores, mas certamente situada na tradição aroniana de *Paz e Guerra entre as nações* (1962) – poderia introduzir novas reflexões sobre a natureza dos conflitos contemporâneos. As possibilidades de conflito entre as grandes potências parecem retroceder em relação ao panorama de guerras totais, de estilo clausewitziano, que Aron contemplava em sua época, não obstante o poderio atômico. Certamente não estamos sequer próximos de qualquer tipo de paz "kantiana", mas o cenário estratégico poderia ser resumido numa paráfrase da afirmação aroniana, da seguinte forma: paz possível, conflitos prováveis.

2. GUERRA E PAZ EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Uma visão de largo espectro histórico – isto é, nos últimos cinco séculos – sobre a evolução dos grandes conflitos entre as principais potências militares poderia oferecer o panorama seguinte. As grandes nações guerreiras, que se identificam com os Estados nacionais criados após o Renascimento – ou mesmo antes –, deixaram o cenário de pequenas guerras de posição, muitas vezes

travadas com o recurso eventual a tropas mercenárias, comuns nos séculos XV e XVI, para as guerras de conquista e ocupação, típicas do cenário europeu entre os séculos XVII e XVIII. Importantes inovações táticas e estratégicas, de estilo clausewitziano ou napoleônico, foram inseridas ao longo do século XIX, tanto na forma de conduzir os combates sobre o terreno, como em relação às condições logísticas e estruturais subjacentes da “arte da guerra”, passando a envolver a mobilização de forças nacionais em larga escala. Comparado, ao século XX, o século XIX poderia retrospectivamente ser visto como relativamente “pacífico”. Com exceção de guerras localizadas, de “unificação nacional – Prússia contra Áustria e França, ademais da pequena Dinamarca, para constituir o Segundo Reich; aventura garibaldiana contra os Estados papais para consolidar o domínio da Casa de Saboia sobre o conjunto da península itálica – e da campanha franco-britânica contra a Rússia, na Guerra da Criméia – para impedi-la de fechar o estreito de Dardanelos –, as grandes potências europeias praticamente não se enfrentaram, em qualquer hipótese, não em conflitos globais. O potencial de destruição, a despeito de progressivamente aumentado pelo tamanho crescente dos canhões, pelas cargas de cavalaria e pela metralhadora Maxim, permanecia modesto, na perspectiva do que veio depois, com o alcance da artilharia, a rapidez dos tanques e os bombardeios aéreos maciços.

O cenário mundial do século XX – que começa marcado por novas aventuras coloniais dos grandes impérios nacionais – conheceu uma inacreditável explosão de violência, sob a forma de duas guerras globais que não mais pouparam instalações ou populações de espécie alguma. Depois do horror provocado pelas armas químicas na Primeira Guerra Mundial e dos bombardeios devastadores, indiscriminados e incendiários, contra alvos civis, no decorrer da Segunda, o advento da arma atômica, ao final desta, sinalizou um limite para o exercício da violência militar, uma vez que ela poderia implicar o terror de um holocausto global. A contabilidade macabra deixada por esses grandes conflitos se cifra em dezenas de milhões de vítimas, conforme registra Niall Ferguson em *The War of the World*.

Curiosamente, o mesmo Ferguson, em palestra-resumo de seu livro anterior, *Cash Nexus*, não deixou de sublinhar as perspectivas otimistas que a segunda onda da globalização despertava nos *true believers* da pacificação capitalista da *belle époque*: os “crentes” no

progresso econômico eram otimistas de que o ciclo de prosperidade trazido pela interdependência econômica criada no último terço do século XIX seria um fator atenuante das paixões guerreiras. Como ele escreveu:

Em 1898, o financista polonês Ivan Stanislavovich Bloch publicou um magnum opus em seis volumes que apareceram em inglês sob o surpreendente título de *Is War Now Impossible?* Bloch argumentava que, em qualquer guerra continental, as finanças seriam “o elemento decisivo e dominante na matéria”, levando as hostilidades a uma rápida conclusão. “O futuro da guerra”, disse Bloch, “não será a morte dos homens, mas a bancarrota das nações”. Ele não estava sozinho em pensar assim. Em *The Great Illusion*, publicado em 1910, Norman Angell dizia que “a profunda mudança efetuada pelo crédito e a ‘interdependência delicada das finanças internacionais’ tinham tornado a guerra irracional e talvez mesmo impossível, uma vez que ‘nenhuma força física poderia superar a força das finanças’.” Em menos de cinco anos, as potências europeias iriam demonstrar quão erradas estavam essas noções otimistas. Em julho de 1914, os apelos desesperados dos Rotschids e dos Warburgs de que uma guerra européia iriam destruir a ‘delicada interdependência das finanças internacionais’ foram simplesmente ignorados. Longe de impedir a guerra, a ‘força do crédito’ tornou possível conduzir a guerra numa escala ainda mais vasta e por muito mais tempo do que os peritos financeiros do pré-guerra – inclusive John Maynard Keynes – pensavam que fosse possível. (Ferguson, 2001).

Em vista de uma percepção objetiva quanto aos custos da guerra para os atuais “impérios”, é provável que essas superpotências não mais voltem a se enfrentar diretamente em grandes guerras totais, mas que procurem se acomodar mutuamente com o recurso às negociações ou, quando for necessário, às guerras localizadas e aos conflitos militares por procuração – *proxy wars* –, mas que não mais envolverão a escalada final, isto é, a destruição completa do inimigo, pois que isso poderia significar sua própria destruição (quando não uma hecatombe em escala planetária).

De fato, nas mais de seis décadas que sucederam aos bombardeios atômicos de Hiroshima e Nagasaki, a arma atômica não foi empregada novamente em conflitos militares, a despeito de doutrinas prevendo sua utilização plena – como aquela que ficou conhecida pelo acrônimo MAD, *Mutually Assured Destruction*, no auge da Guerra Fria; e de cálculos ou até planos para que fossem efetivamente usadas, por ocasião da guerra da Coreia, contra a China (ensejando a demissão do comandante militar americano, MacArthur, pelo presidente Truman).

Alguns, entretanto, alegam que elas foram, sim, *usadas*, sobretudo quando da crise envolvendo mísseis soviéticos em Cuba (1962), quando militares dos dois lados chegaram a armar mísseis: o que ocorreu, simplesmente, foi que elas não foram *disparadas*, mesmo tendo entrado nos cálculos estratégicos dos dois contendores. Os mísseis armados de ogivas nucleares continuam a fazer parte dos cálculos táticos de todos os planejadores militares que deles dispõem, ainda que líderes políticos os considerem sobretudo como elementos de dissuasão estratégica.

Seja no decorrer da Guerra Fria, quando os cálculos quanto à sobrevivência do contendor, depois do primeiro ataque, eram bastante incertos, seja, sobretudo, depois da “liquidação” do socialismo – para todos os efeitos práticos, isto é, enquanto “modo alternativo” de organização social da produção e de regime político – já não parecem existir motivos fundamentais para um “enfrentamento definitivo” entre as potências da atualidade, já que nenhuma delas disporia, aparentemente, de motivos securitários para ameaçar a existência de outra, e vice-versa. Qualquer que seja a interpretação que se possa fazer da equação estratégica na era atômica, a evidência empírica é a da autocontenção na “subida aos extremos”, por parte das potências contemporâneas.

Não se quer, com isso, cair no otimismo algo ingênuo de Bloch e de Angell, que acreditavam que a interação de tantos interesses econômicos e financeiros entre as grandes potências europeias da *belle époque* simplesmente as impelia a um tipo de racionalidade instrumental, que evitaria o deslanchar de uma guerra de proporções abrangentes. Mas o argumento quanto à interpenetração de interesses econômicos não deixa, no entanto, de ter o seu valor, como se procurará argumentar em seguida.

3. SOBRE UMA PAZ NÃO-KANTIANA, EM MEIO A CONFLITOS PROVÁVEIS

Minha *tese principal* é a de que guerras interimperiais se tornaram uma quase impossibilidade prática nas condições da globalização ascendente. Em outros termos, não haverá mais guerras totais, de estilo e corte clausewitziano-napoleônico, como as ocorridas no século XX. A tese é válida pelo futuro previsível, ou pelo menos para o horizonte possível das interações capitalistas suscetíveis de se desenvolver entre “candidatos” a um enfrentamento hipotético no cenário global já referido.

Isto não implica, contudo, o estabelecimento de uma paz kantiana, ainda que não perpétua. Esta implicaria a pacificação dos possíveis contendores com base numa mesma identidade política fundamental enquanto forma ideal de administração dos homens e das sociedades, o que, para o filósofo de Königsberg, seria representado por regimes constitucionais relativamente liberais (este é o sentido correto do conceito de “constituição republicana”, como referido por Kant, ou seja, um regime de igualdade legal entre os cidadãos). O “fim da história”, sugerido por Fukuyama, pode até acarretar a quase universalização da economia de mercado – o que, mais exatamente, corresponde a um “*fim da geografia*” – mas esse fenômeno econômico não significa, necessariamente, a existência exclusiva da democracia política enquanto padrão único ou universal para todos os participantes do jogo estratégico.

A “quase” impossibilidade de uma guerra interimperial redundante, em sentido oposto, na “quase” impossibilidade de uma paz kantiana (perpétua ou temporária, não importa aqui), uma vez que nem todos os contendores hipotéticos ostentam “*constituições republicanas*”. Mas esta é uma condição “quase” filosófica, em sentido próprio; não uma condição estrutural, ou empírica, das relações inter-imperiais na situação concreta da modernidade capitalista. Alguns (Robert Kagan, por exemplo) até acreditam que vivemos um “quase” retorno da história, para o velho equilíbrio de poderes do século XIX, no qual a relativa equivalência militar das potências mais importantes estabelece um impasse estratégico, eventualmente baseado em alianças rivais.

O cenário político-estratégico ainda é o da “anarquia” moderada, ou seja, sem entendimentos essenciais entre os principais atores do grande jogo do poder quanto à administração de conflitos, mas com um entendimento básico sobre a impossibilidade de se vencer uma

guerra no quadro atual de impasses recíprocos trazidos pelos vetores nucleares. O realismo cínico dominante desde sempre poupará a história futura de uma repetição patética de equivalentes atômicos de acordos tão ingênuos e ineficazes quanto o pacto Briand-Kellog (1928). Ninguém mais discute futilidades em torno de um equivalente contemporâneo da “paz perpétua”, mesmo porque potências que se respeitam não costumam fazer concessões de nenhum tipo, nem renunciar à soberania última de dispor elas mesmas do direito de recorrer à guerra quando seus interesses fundamentais estiverem em jogo. Mas elas são responsáveis o suficiente para não deixar que esses interesses sejam contestados ao ponto de uma ruptura definitiva, que seria de natureza atômica.

Desse ponto de vista, o instinto de sobrevivência de atores responsáveis – até mais do que cálculos racionais quanto à “economia política” de um conflito nuclear – fará com que se mantenham fechadas as bainhas dos mísseis balísticos, ainda que estes possam ser contados para fins de uma pequena contabilidade macabra. Não haverá, contudo, a despeito da crescente interdependência econômica entre esses atores, aproximação entre seus sistemas políticos, de maneira a permitir alguma forma atualizada de uma “santa aliança das democracias”, pela simples razão de que poucos atores de primeiro plano são ou serão democracias de verdade, no sentido kantiano do conceito. De fato, o que temos hoje (e o que teremos pelo futuro previsível) no *inner sanctum* do CSNU, são três democracias de estilo ocidental e duas autocracias em transição, quase ao estilo do despotismo oriental de que falava Karl Wittfogel, com todo o peso opressor das burocracias públicas “racionalizadas”.

Minha *tese secundária* é a de que essa ausência de guerras totais – ou de uma grande guerra “final” – não significa a inexistência de conflitos, alguns sérios, entre os grandes atores. Pode até ser provável que eles ocorram com maior frequência, na ausência do já referido enfrentamento “final”. Mas os conflitos prováveis não devem impedir o estabelecimento de um novo ambiente de “paz provável” entre os mesmos hipotéticos contendores, no quadro mais geral de “disputas possíveis” entre eles. Haveria elementos suficientes para afastar o perigo de guerras entre esses atores de primeiro plano, ao mesmo tempo em que se declara a plausibilidade de conflitos ente eles? O que sustenta tal tipo de análise?

De fato, a assertiva acima, que torna improvável uma guerra “verdadeira”, ou direta, entre os grandes atores – ou impérios – da atualidade, pode parecer ingênua, ou totalmente irrealista, em face de precedentes já acumulados, ou seja, tendo em conta os “testes militares” já realizados no curso da história. Em que sentido os precedentes históricos poderiam abrir caminho a uma possível repetição do passado?

Uma lista de elementos suscetíveis de explicar os conflitos interimperiais do período anterior, “napoleônico” ou “*bismarckiano*”, poderia ser assim feita: disputa por matérias primas, sobretudo energéticas, disputas que, todavia, não precisariam implicar em conquistas territoriais *stricto sensu*, bastando a conclusão de acordos comerciais (difíceis, porém, de serem feitos, nas condições coloniais do século XIX e da primeira metade do século XX); necessidade de acesso a mercados e garantias de fornecimento de mercadorias consideradas estratégicas a processos produtivos ligados à segurança nacional; busca de “espaços vitais” para a exportação de “excedentes demográficos”; desejo de prestígio, associado à posse de dependências periféricas; e, claro, a própria segurança do Estado em causa, contra um vizinho ameaçador.

Em que sentido se poderia dizer que os mesmos elementos que existiam na conjuntura de um século atrás continuam existindo na atualidade? Se eles possuem seus equivalentes funcionais contemporâneos, poderiam eles conduzir eventualmente a um cenário de enfrentamentos tão mortíferos quanto aqueles conhecidos no teatro europeu, entre 1870 e 1945, ou no contexto asiático, da Guerra do Pacífico entre o Japão e os EUA?

O que se poderia argumentar, finalmente, é que, existindo, ou não, algumas coincidências entre essas situações separadas no tempo, mas unidas pelo seu caráter “estrutural”, não há nenhuma garantia segura – como poderia, talvez, sublinhar Raymond Aron – de que as grandes potências não venham a se enfrentar novamente, num conflito de grandes proporções, no futuro previsível.

Contra o argumento da “circularidade” da história, no caso dos enfrentamentos imperiais, eu levantaria a minha *terceira tese*, que consiste simplesmente em afirmar que as grandes potências não mais empreenderão a “aniquilação” dos seus adversários pela razão muito prática de que isto poderia significar, também, sua própria destruição.

Nas condições de preparação atômica que são as existentes atualmente, essa hipótese deve estar plenamente integrada, se não nos cálculos estratégicos dos militares, pelo menos nas avaliações políticas que conduzem estadistas responsáveis.

Outro fator, de caráter propriamente econômico, condiciona o recurso último ao enfrentamento militar nas condições contemporâneas: o mundo, longe da autarquia dos séculos e sistemas econômicos precedentes, se tornou de verdade interdependente e globalizado, no plano da produção, do abastecimento, da distribuição, das finanças e dos sistemas de informação, com mercados relativamente abertos e competitivos presidindo aos grandes intercâmbios. Limitações existem, por certo, como no caso das tecnologias proprietárias e dotadas de sensibilidade militar; mas também existe um mercado para esse tipo de produto especial, inclusive no terreno da espionagem (que também responde a cálculos racionais de utilização de "recursos escassos").

Na medida em que a capacitação tecnológica e sua incorporação em sistemas defensivos e ofensivos nacionais respondem pelo essencial da supremacia militar nas condições contemporâneas, a competição entre impérios se dará, basicamente, no terreno científico-tecnológico, com disputas residuais por acesso a insumos e produtos relevantes para que esses sistemas continuem a funcionar normalmente. Tendo em vista que essa capacitação se dá, também, crescentemente, por meio de redes unindo pesquisadores dos mais diversos países – inclusive daqueles teoricamente "rivais" –, não parece haver, nessas condições, qualquer elemento "precursor" de um conflito de grandes proporções entre esses impérios. Estes são, portanto, os fundamentos de uma paz não-kantiana.

4. DA GRANDE PARA A PEQUENA GEOPOLÍTICA (EM TORNO DOS CONFLITOS REGIONAIS)

Se meus argumentos expostos acima estão corretos, a nova perspectiva de um mundo pós-aroniano – ou seja, consubstanciado numa paráfrase adaptada do seu famoso diagnóstico da época da Guerra Fria, revertendo em afirmar: "paz possível, conflitos prováveis" – representaria, também, a aposentadoria de outros teóricos da supremacia militar e dos conflitos interimperiais, entre eles Mackinder e sua famosa tese sobre o "pivô" da dominação hegemônica (como sendo o *heartland* euroasiático).

O que significa a tese de Mackinder para os conflitos da era contemporânea? Provavelmente a transposição para o mundo da geografia política de suposições muito próximas do universo clausewitziano, por sua vez baseadas no domínio do terreno de manobras militares. Talvez o mesmo se aplique a Mahan e sua tese sobre o domínio dos mares. Na verdade, eles não estão de todo errados, ou sequer ultrapassados: suas teses podem ainda ter aplicação aos conflitos convencionais que, no entanto, deixam o terreno da grande geopolítica – isto é, da luta pela hegemonia total – para se refugiar nos conflitos parciais, localizados, de caráter regional ou geograficamente limitados.

Onde e quando se distinguem esses dois tipos de geopolítica, a grande e a pequena? Vamos começar pela grande.

Inglaterra e Espanha tiveram um grande enfrentamento geopolítico no século XVI, em torno de seus interesses nacionais respectivos (que não se limitavam ao controle do Atlântico norte). França e Inglaterra estiveram em conflito geopolítico no decorrer dos dois séculos seguintes, na Europa e nas Américas, episódios apenas concluídos com a derrota definitiva de Napoleão (ainda assim com escaramuças subsequentes, localizadas na África e no sul da Ásia). Depois, ambas as potências levaram uma luta geopolítica conjunta contra a expansão russa em direção do Mar Negro e contra o império otomano, nos Balcãs e no Oriente Médio. O século XIX e a primeira metade do século XX foram, indiscutivelmente, etapas sucessivas da grande luta hegemônica conduzida pela Alemanha em sua busca de supremacia geopolítica na Europa central e em âmbito mundial. O Japão acompanhou a tendência, no mesmo período, tentando construir sua esfera de “co-prosperidade” na Ásia, primeiro derrotando a China e a Rússia em conflitos limitados, depois invadindo a China em grande estilo, finalmente enfrentando o grande rival geopolítico no Pacífico, os EUA.

Este grande ator geopolítico do século XX – e provavelmente dos próximos séculos, também – começou sua trajetória para a hegemonia militar de forma muito limitada, perdendo sua “segunda” guerra de independência (1812) contra a Inglaterra, mas ganhando progressivamente terreno para sua projeção continental por meio de aquisições sucessivas de território na base da compra amigável (França, Espanha e Rússia) ou da posse pelas armas (México). Mas estas foram escaramuças da pequena geopolítica, ainda que inseridas num projeto geopolítico de enorme amplitude. Os testes decisivos

para a projeção imperial dos EUA começaram, provavelmente, na guerra civil, que confirmou a natureza industrial e tecnológica da supremacia militar da nação americana, e tiveram plena confirmação na guerra hispano-americana de 1898, quando o novo *hegemon* regional adquire *status* de grande potência apta a atuar no plano mundial, o que ele faz em 1917, nos campos do norte da França.

O resto do hemisfério americano teve apenas conflitos de pequena geopolítica. Mas não se pode descurar a grande importância estratégica dos conflitos que agitaram a América do Sul em torno do domínio no Prata, com uma sucessão de entreveros que contou, inclusive, com a união dos dois grandes competidores regionais – Argentina e Brasil – contra um pequeno candidato a ditador animado de pretensões napoleônicas. Um conflito geopolítico de maiores proporções foi evitado entre os dois grandes da América do Sul, provavelmente devido ao fato que nenhum deles necessitava ter contra o outro uma afirmação territorial que fosse essencial para a realização de seus grandes objetivos nacionais, de resto bastante limitados nos terrenos econômico – já que ambos eram exportadores de produtos primários para mercados desenvolvidos – e no terreno militar, também. A diplomacia tranquila do Brasil foi, igualmente, um fator de arrefecimento dos ardores geopolíticos dos seus respectivos militares, já que as doutrinas e concepções estratégicas respectivas dos estados-maiores da Argentina e do Brasil contemplavam, sem dúvida, um enfrentamento provável em caso de erosão do bom entendimento mantido pelas suas lideranças oligárquicas.

A Europa conhecia, durante todo o período, conflitos de pequena geopolítica, geralmente nos Balcãs e em outras zonas periféricas. Mas as pretensões dos impérios centrais permaneciam intactas, mesmo com a imensa destruição trazida pela Grande Guerra. Depois da derrota da grande geopolítica da Alemanha hitlerista e do Japão militarista – com a intervenção mais histriônica do que efetiva da Itália fascista –, a Europa encerrou melancolicamente sua “segunda guerra dos Trinta Anos” (1914-1945) para ceder o terreno aos dois gigantes geopolíticos que emergem ao final da Segunda Guerra: EUA e URSS.

O grande conflito geopolítico conhecido como Guerra Fria durou mais de 40 anos, e não se tem certeza de que ele tenha sido definitivamente enterrado em 1991. Tratou-se, em todo caso, do mais formidável conflito jamais empreendido por qualquer império

do passado, com a particularidade de que ele nunca foi transposto para o terreno das armas, efetivamente. Os principais episódios se deram por procuração – *proxy wars* –, em ambientes regionais, geralmente periféricos, e em poucas ocasiões os mísseis tiveram de ser ajustados para eventual uso direto. Claro, os principais focos de tensão sempre estiveram na Eurásia, como gostaria a teoria de Mackinder. Mas os dois grandes candidatos a hegemonia exclusivos contemplavam o cenário mundial como o verdadeiro terreno de uma disputa mortal, que combinava tanto elementos de Sun Tzu e de Clausewitz, quanto aspectos puramente psicológicos e clandestinos, associados à luta de inteligência, mais até do que ao planejamento militar.

Essa grande geopolítica da era bipolar se encerrou melancolicamente para um dos contendores e não é seguro que a finada União Soviética venha a ser substituída por um novo desafiante, supostamente a República Popular da China, como acreditam alguns planejadores militares americanos. Qualquer que seja o futuro das relações bilaterais, tudo indica que a China não vê nos EUA o seu inimigo principal, ainda que os EUA possam considerar a China como seu contendor estratégico. O mais provável que ocorra é uma coexistência problemática, feita de conflitos setoriais e episódicos – como a incorporação de Taiwan à soberania da RPC, por exemplo – e de fricções localizadas nos países periféricos, fornecedores de materiais estratégicos. Tudo o mais será suscetível de ser absorvido nos grandes mercados capitalistas que passam a unir, de forma definitiva, os interesses, não dos Estados, mas das empresas multinacionais de ambos gigantes da era pós-Guerra Fria.

A Rússia atual, e futura, ainda que dotada de armas “estratégicas”, só parece ter condições de se envolver em conflitos de “pequena geopolítica” a partir de agora, mesmo se alguns desses conflitos apresentam implicações globais (como os sistemas de mísseis intercontinentais, os recursos energéticos da Ásia central e outros assim). A União Europeia deve demorar, pelo menos, uma geração mais para se apresentar como ator militar, e geopolítico, credível, recuperando, talvez, sua importância maior nas grandes batalhas futuras da “geopolítica tecnológica”, isto é, nos terrenos que conformaram a quarta e a quinta revolução industrial, combinando microeletrônica, engenharia genética e novos materiais (nano e biotecnologia).

Potências médias, por sua vez, continuarão alimentando os anais da pequena geopolítica, algumas com maior ardor militar (Índia) do que outras (Brasil). Esta será bem mais movimentada do que a grande geopolítica, que não parece mais mobilizar o planejamento efetivo dos grandes impérios da atualidade. Isto não significa que os planejadores militares desses grandes impérios deixarão de contemplar cenários de enfrentamentos de última instância, inclusive com o recurso efetivo à arma extrema; mas a plausibilidade de transposição desses cenários para as salas de comando em situações de alerta total parece estar cada vez mais distante.

Nesse sentido, o mundo contemporâneo parece mais guiado por Montesquieu e Adam Smith do que por Clausewitz, Mahan ou Mackinder. Em outros termos, a interdependência global atua no sentido de arrefecer ardores guerreiros dos atuais (e futuros) responsáveis imperiais. O mundo de Kant ainda está muito distante, mas um autor que conserva atualidade e permanência é, seguramente, Sun Tzu, inclusive porque seus princípios, tomados em sua forma mais abstrata e genérica, podem ser igualmente aplicados ao mundo dos negócios e da diplomacia. Este será o mundo do futuro, em que pese a importância sempre decisiva dos militares. Estes continuarão relevantes, em qualquer hipótese.

Minha *última tese* é a de que os militares precisam se preparar cada vez mais para cenários de "pequena geopolítica", onde serão mais facilmente mobilizados. Poderão, é claro, continuar estudando a "grande geopolítica", mas sempre com a intenção, aqui secreta, de não precisar subir aos extremos e precipitar o julgamento final.

Como dizia Sun Tzu, a guerra tem importância crucial para os Estados e, no cenário previsível, nenhuma comunidade internacional suplantará o poder dos Estados nacionais nas questões definitivas de guerra e de paz. Nas condições da globalização, porém, a guerra não tem mais por objetivo conquistar terrenos, subjugar inimigos ou esmagar competidores. A "guerra" econômica da atualidade (e, presumivelmente, cada vez mais, as "guerras" do futuro) tem mais a ver com o domínio da tecnologia e do saber científico do que com o deslocamento de tropas no terreno, mesmo que este ainda seja um fator diferencial para os conflitos de pequena geopolítica do presente (e, aqui, tanto Clausewitz quanto Maquiavel podem ser de grande auxílio intelectual).

Quanto à grande geopolítica, ela provavelmente terá mais a ver com Adam Smith do que com Kant, ainda que este continue relevante, talvez em alguma combinação com o primeiro, ainda não exatamente detectada pelos cientistas políticos da globalização. Quanto a Raymond Aron, ousou reinterpretar seu velho diagnóstico do início da Guerra Fria e formular uma antevisão para os primeiros (e seguintes) anos do século XXI: guerra distante, paz possível, mas conflitos muito prováveis...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aron, R., *Le Grand Schisme*, Paris, 1948.

_____ *Paz e Guerra entre as nações*, 1962.

_____ *Les Dernières Années du Siècle*, 1984.

Kant, I., *Sobre a Paz Perpétua*

Ferguson, N. *The War of the World*, 2006.

_____ (2001) *The Cash Nexus: Banking and Politics in History*, A lecture delivered by Professor Niall Ferguson of Oxford University, 30 April 2001. *The Rothschild Archive*, Review of the year, April 2000 – March 2001, p. 9-15

Esquema e resumo: Brasília: 1867, 3 março 2008

Redação: Brasília, São Paulo, 1910: 10 julho 2008

Revisão: Brasília, 5 setembro 2008

SOBRE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E COMPLIANCE - observações derivadas das atividades da Agência Brasileira de Cooperação

Sabrina Evangelista Medeiros¹

RESUMO:

Consiste o presente artigo em uma derivação da proposta de pesquisa a respeito da cooperação internacional a partir do modelo implementado pelo país através da Agência Brasileira de Cooperação. A proposta desta pesquisa inicia-se por uma discussão teórica a respeito dos termos da cooperação – em que são foco as condições anteriores aos acordos, as condições do acordo e as condições de *compliance* – comumente chamada de aquiescência, que se refere à aplicação doméstica do acordado no foro internacional. A segunda parte desta investigação pretende revelar, ainda, as condições institucionais da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, quanto à capacidade institucional brasileira de implementar a cooperação técnica, tendo como foco os países em desenvolvimento. Este artigo contempla, pois, considerações preliminares a respeito de ambas as partes: a conjuntura teórica a respeito de *compliance* na cooperação internacional; e a aptidão brasileira a respeito do mesmo tema.

PALAVRAS-CHAVE: Aquiescência, cooperação, ABC.

¹ Doutora em Ciência Política – IUPERJ / Professora Adjunto da Escola de Guerra Naval / MB e Professora Colaboradora do PPGHC/UFRJ.

INTRODUÇÃO *

A despeito da diversidade de contingências nas relações internacionais, grande parte dos especialistas já não mais creditam a este cenário a imprevisibilidade que se creditava há três décadas – pelo menos quanto à eminência de uma guerra nuclear ou entre Estados. Frequentemente, a cooperação tem aparecido nos trabalhos de cenarização política internacional na medida em que vigora de forma predominante através dos complexos de interdependência. Ainda que resistentes à cooperação como condição *a priori*, nem mesmo os neorealistas negam o reconhecimento de que as relações não são somente mediadas através da expressão da vontade unitária dos atores, mas da consequência da combinação desta vontade com as pressões externas provenientes das redes estabelecidas.

Nesta lógica, a expectativa é a de que o complexo de relações estabelecidas entre atores cria uma rede de interdependência de condições particulares de barganha nas disputas internacionais, diferentemente do que ocorria no ambiente bipolar. Neste caso, a existência de cooperação entre atores torna-se relevante para a continuidade da presença dos Estados em busca de relevância internacional (BULL, 2002). Tal relevância não esgota, pois, o sentido que os realistas detectaram há muito: a busca pela maximização da utilidade. Em contrapartida, não é provável que os Estados consigam negar a necessidade de bons relacionamentos na esfera internacional. Assim, o jogo revela-se através do equilíbrio entre parcerias positivas e a existência de relativa autonomia e total soberania.

O princípio da retribuição mútua não limita, contudo, os percursos possíveis para que a cooperação se estabeleça. A recusa em fazê-la acontecer depois do acordado pode ser vislumbrada pela incapacidade dos Estados de operacionalizarem algumas de suas ações no âmbito doméstico. Aqui, parte-se do suposto, portanto, que o quadro institucional responsável pela cooperação entre países – fundamentalmente, aquela de estreitamento técnico e de desenvolvimento que é interesse desta pesquisa –, é um requisito importante para que sejam constituídos pactos cooperativistas.

* Este trabalho está em curso e exprime, de acordo com as regras de publicação da ABED, parte de seu desenvolvimento. Uma versão ampliada fora apresentada à ABCP, cujo encontro se realiza no mesmo período da ABED. O desenvolvimento da pesquisa inicial determinou um caminho, contudo, distinto do apresentado quando da apresentação do resumo para ambas as conferências.

Desta forma, a respeito dos mecanismos domésticos de implementação dos acordos de cooperação internacional, a premissa é a de que quanto maior for o grau de institucionalidade dos processos, maior a capacidade de que sejam firmados os acordos. Por outro lado, nem sempre é possível obter correspondentes institucionais entre atores estatais envolvidos em um processo de cooperação onde, em geral, operam os Ministérios das Relações Exteriores dos países. Portanto, entram em jogo instituições características – como as agências de cooperação – que enfrentarão uma série de entraves de comunicação institucional, tendo em vista que os processos de aplicação de uma norma internacional e/ou acordo diferem nacionalmente uns dos outros.

Para o caso brasileiro, é mister compreender a importância da abertura e internacionalização que o Brasil vem promovendo desde as últimas três décadas e, neste sentido, é ainda mais relevante o papel que a redemocratização tem ao permitir estabelecer instituições que contribuíram para conferir confiabilidade e credibilidade ao país enquanto partícipe internacional. Para o sistema cooperativista – nesta perspectiva –, as associações entre países são mais estáveis e menos vulneráveis na medida em que avançam as condições democráticas domésticas. Assim, o caso brasileiro confirma o prognóstico de Steinberg de que, depois do fim da Rodada Uruguai, os países emergentes tem requerido maior transparência e participação nos foros de cooperação internacional (STEINBERG, 2002: 368).

O PAPEL DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

No Brasil, foi a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que cumpriu, desde a sua criação em 1987, o papel de implementar projetos de cooperação técnica internacional. Integrante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência é formada por sete coordenações, duas delas a respeito da cooperação passiva (multilateral e bilateral, em que o Brasil é somente receptor), três delas temáticas (CGMA, CGDS, CGTI), uma delas administrativa e outra voltada às relações com países em desenvolvimento. Desde o estabelecimento do Plano de Ação de Buenos Aires, ainda firmado durante o governo da ditadura militar no Brasil (1978), as ações em benefício da criação de uma instância deste tipo deram início. Este plano tinha como conteúdo a estratégia de aproximação entre países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos (emergentes), partindo do princípio que a

desigualdade nas relações Norte-Sul poderia ser mais desafiadora e, portanto, estas relações seriam menos benéficas do que aquelas então implementadas entre os países do que se chamou depois de “Eixo Sul-Sul”.

A coordenação de uma política exterior voltada para o Eixo Sul-Sul trouxe consigo o repto de alavancar a cooperação para o desenvolvimento mútuo das nações envolvidas. As estratégias de parcerias (nomenclatura oficial) provocaram mudanças nas negociações, porque, depois disto e progressivamente, um número maior de atores apareceu no cenário em questão. Somado ao fim da Guerra Fria e à emergência de organizações internacionais (não-governamentais, universais ou regionais), a colocação dos países não-centrais na arena internacional se fez valer em definitivo (HERZ; PINHEIRO, 1995).

Ainda que os projetos de política externa no Brasil tenham sido relativamente diferentes desde então, as consequências da aproximação com os países do Hemisfério Sul é notória. No último período de governo (Lula), as diretrizes pautam a reafirmação do modelo, através do foco em relação aos países de língua portuguesa (PALOPS), países da América do Sul, Timor-Leste, Haiti e organismos internacionais.

O desenvolvimento desta pesquisa privilegia a investigação do modelo apresentado desde a criação da Agência Brasileira de Cooperação, claramente experimentado pelo Brasil na qualidade de agente institucional com a responsabilidade de impulsionar e tornar possível a cooperação do Brasil com parceiros internacionais equivalentes (Estados).

Assim, na qualidade de objetos de investigação desta pesquisa, pesam os tratamentos institucionais destinados à questão da cooperação internacional, especialmente, o que concerne os programas de estreitamento das relações com países subdesenvolvidos e desenvolvimento. Esta escolha tem duas razões principais que, contudo, não pertencem às premissas fundamentais do trabalho. A primeira delas é de ordem experimental; ou seja, trata-se de tornar o estudo mensurável e viável. A segunda delas tem fundamentos mais recentes; ou seja, apesar da criação da ABC datar de 1987, o fomento ao eixo sul-sul ou aos países em desenvolvimento tem sido foco da política externa brasileira mais recentemente. Isto permite-nos comparar comportamentos

institucionais e políticos brasileiros a respeito da cooperação e em relação aos países da América do Sul e de língua portuguesa, principalmente, em função da não escolha do período a ser estudado com exatidão (se este for menor do que a existência da Agência).

Nesse universo, são objetivos de longo prazo desta pesquisa em curso, cuja apresentação se faz agora: avaliar as condições de execução da cooperação internacional através do grau de *compliance*² envolvido na aplicação dos acordos internacionais em território doméstico; examinar o papel político das agências estatais de cooperação na efetivação dos acordos, fundamentalmente, aqueles de estreitamento e intercâmbio para o desenvolvimento; investigar as propostas apresentadas pela Agência Brasileira de Cooperação desde a sua criação; indagar a respeito da política de priorização da cooperação sul-sul, em especial, em relação aos países da CPLP e da América do Sul, no contexto da política externa brasileira mais recente.

A premissa fundamental deste trabalho é a de que, progressivamente, as condições de se fazer do equilíbrio internacional mais sólido dependem estritamente da capacidade dos Estados de cooperarem. Desta forma, não se elimina a defesa da balança de poderes como elemento importante do estabelecimento da competição entre Estados nas relações internacionais; porém, a existência da balança de poderes é defendida através de um equilíbrio cooperativo – ainda que determinado pelas qualidades que garantam a detenção da força (CREVELD, 1991; EASTBY, 1985). Nestas condições, a cooperação de tipo técnico, no que difere da cooperação em larga escala – promovida pelos acordos de grande amplitude temática – é um instrumento que vem sendo utilizado como forma de estimular as relações políticas de estreitamento, assim como, colaboram com a promoção da inovação e ampliam as margens das redes colaborativas exteriores. Ainda que o processo seja permeado de novas relações de dependência – alguns diriam até de novos colonialismos – não há dúvida de que também seja orientado pelas organizações internacionais como parte do processo de ampliação dos regimes e da multiplicação do desenvolvimento.

² O uso do termo aqui se dará a partir da nomenclatura internacional. Esta discussão será objeto ainda desta pesquisa, na ocasião da continuidade deste *paper*, pois o termo brasileiro tem sido recorrentemente *aquiescência*, que tem qualificação jurídica particular e não foi objeto da escolha por ora feita para esta pesquisa.

No universo de teorias das relações internacionais, a escolha de uma diretriz qualificada como *Regime Theory*, se dá em razão da defesa de que as instituições internacionais têm peso e afetam diretamente o comportamento dos Estados. Desta forma, há uma rede de interdependência múltipla que reforça as instituições internacionais na qualidade de "Regimes". (KRASNER, 1983; KEOHANE, 1984). O termo, antes utilizado em larga escala pela ciência política, ganha novo conteúdo e passa a referir-se àquelas instituições dotadas de reconhecimento e poder o suficiente para conduzir e produzir comportamentos (em relação aos atores estatais).

Neste caso, na qualidade de instâncias das relações internacionais, os Regimes garantem às relações entre Estados uma série de comportamentos possíveis que já não mais atendem às circunstâncias de um sistema absolutamente anárquico. Ou seja, nesta linha, não há impedimentos para que, mesmo em sistema anárquico, haja cooperação. Contudo, em ambiente progressivo de cooperação, a coordenação é mais provável, se não, possível. E é sob Regimes que acordos de cooperação tendem a ser propiciados.

Por outro lado, a indagação a respeito da cooperação se dá de forma que, comumente, se faça em relação aos direitos humanos, comércio, segurança. Contudo, pouco se tem explorado as relações de estreitamento político a partir de cooperação técnica e de desenvolvimento, objeto mais presente no período da Guerra Fria. A conjuntura de regras que compõem os regimes na esfera internacional fomentaria relações de cada vez maior proximidade (KRASNER, 1985). Desta forma, quanto à cooperação pelo desenvolvimento, as relações entre países de expectativas próximas, por sua vez, fortaleceriam normas e Regimes internacionais.

Diferentemente da perspectiva realista – que qualifica o sistema internacional como anárquico e não passível de regulação porque formado por atores em busca da vitória, em contrapartida à derrota –, define-se aqui a premissa da cooperação, mesmo em condições de maximização de utilidade. Assim, ainda que em ambiente potencialmente anárquico, a cooperação não só pode acontecer como faz parte da premissa de que a cooperação fortalece regimes e é por eles fortalecida. Desta forma, não é presumível que os Estados deixem de desejar maximizar a sua utilidade, mas a maximização de seus desejos corroboraria e seria corroborada pelos regimes internacionais.

É por esta razão que regimes internacionais dependem de que os Estados promovam suas intenções de cooperar, depois, promovam a cooperação em si e, em seguida, garantam as condições da cooperação estabelecida. Nesse sentido, o papel das instituições domésticas é diligente no processo de confirmação dos acordos. Sendo estes acordos passíveis de votação legislativa, sua aplicação é ainda menos garantida. Este é o escopo de temas como direitos humanos, segurança ou comércio. De outro modo, quanto à temática do desenvolvimento, a cooperação, assim como gera expectativas mais próximas e desejáveis, também pode ser estabelecida através de instituições com este objetivo no âmbito doméstico.

Keohane (1984) credita às instituições internacionais papel relevante enquanto resultado e, também, fomento da cooperação. Trata-se da crença na capacidade de cooperação entre Estados e, sobretudo, na probabilidade de que atores, de fato, cooperem. Nesse sentido, é necessário – sob os aspectos mais relevantes desta pesquisa – avaliar as condições de cooperação em que pese a necessidade; ou seja, as relações de interdependência (re)vigora ciclicamente a cooperação e, neste caso, a cooperação pelo desenvolvimento faz-se particular, porque é ela – segundo esta hipótese – propulsora dos outros focos da cooperação (direitos, segurança, comércio). Assim, o âmbito da defesa não é aqui particular, mas faz parte do impulso cooperativo em nome do desenvolvimento. Trata-se de um campo onde as ações cooperativas servem, inclusive, aos mecanismos de persuasão e dissuasão, quando estabelecidas redes de cooperação e interdependência.

A criação dos mecanismos institucionais que permitem aos Regimes e aos membros a garantia de *compliance* corresponde, portanto, a uma etapa não desprezível do processo. Este é o foco teórico desta proposta. Para tal, cabe o argumento de que os Regimes, claramente, podem definir metas e mecanismos de punição para os atores que não forem capazes de garantir a aplicação das metas. Estas metas são, elas mesmas, garantidoras de maior estabilidade no sistema cooperativo, porque diminuem aquilo que, para as relações internacionais, qualifica-se como chance de descumprimento, o que pode remeter à traição.

Da mesma forma, a redução dos custos de transação podem ser vislumbradas pelo processo porque a cooperação torna-se mais desejável na medida em que a institucionalidade dos Regimes avança. Por esta razão, estratégias de cooperação podem ser mais complexas e propostas, assim como a confiança torna-se promotora do desenvolvimento mútuo, baseado em mútua vantagem.

MÉTODO E CONCLUSÕES PRELIMINARES

A justificativa central deste trabalho é a raridade de estudos dos mecanismos institucionais brasileiros na gestão de sua política externa. Por outro lado, o avanço da teoria das relações internacionais nos últimos anos contribui para dileções que referem-se à possibilidade da cooperação em maior ou menor grau; contudo, também são escassos os trabalhos sobre os mecanismos domésticos de confirmação dos compromissos internacionais. Assim, aqui está apresentada uma proposta de pesquisa que tem em um e outro fundamentos a base de um de seus argumentos hipotéticos: a Agência Brasileira de Cooperação representa um avanço institucional para a confiabilidade do sistema brasileiro que, depois da redemocratização, sinalizou a confiança mais representativa do jogo internacional.

Esta premissa demarca a hipótese de que, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação, o governo possibilitou a primeira proposição de que as diversas frentes políticas de cooperação internacional se fizessem valer de um instrumento doméstico que pudesse permitir ao país acompanhar e garantir a efetividade nacional do processo de cooperação, fundamentalmente, a técnica e científica.

É nestas condições que este estudo se dá: a partir da extensão possível do papel da Agência Brasileira de Cooperação, avaliar as diferentes diretrizes políticas a respeito da cooperação internacional como mecanismo de inserção do país neste cenário em melhores condições do que antes e, assim sendo, levantar as diretrizes teóricas sobre o tema, procurando avançar em relação à avaliação dos mecanismos domésticos de *compliance* – que reforcem o “agir de acordo” – como parte fundamental dos processos de cooperação internacional.

O desenvolvimento da pesquisa inclui a aplicação de dois procedimentos investigativos. O primeiro procedimento é a elaboração de uma defesa teórica para a cooperação internacional e sua funcionalidade, dilemas e limites, principalmente, considerando-se a participação nacional nesta esfera. O segundo procedimento inclui relatórios e documentos elaborados pela Agência Brasileira de Cooperação e demais instituições pertinentes.

Vale notar que, no caso selecionado para esta pesquisa, extensa documentação encontra-se disponível, principalmente no que tange os discursos dos representantes do Ministério das Relações Exteriores e demais envolvidos com programas de cooperação internacional.

É ainda seja útil à pesquisa a organização das informações através da metodologia QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), desenvolvida pelo cientista político norte-americano Charles Ragin. A metodologia permite a pesquisa através da concentração em mecanismos qualitativos de análise que se somam à organização de dados quantitativamente. Em tabela, foram colocadas as características escolhidas que, para análise comparativa de países parceiros (no estudo das atividades da ABC isto é positivo), seriam transplantadas através da lógica estatística *booleana* (ausência x presença), em que pese o tipo de cooperação estabelecido e os avanços institucionais pertinentes.

Neste caso, a partir das primeiras apurações, pode-se concluir que a participação brasileira no que diz respeito à cooperação técnica está concentrada nas áreas de saúde e agronomia. Contudo, quanto à área de defesa nacional, tem relevância a constituição do Brasil no cenário de cooperação entre países da América do Sul e da CPLP através de mecanismos de participação nos exercícios de força. Sem dúvida, a presença de acordos de cooperação em defesa zôo-sanitária e de um número expressivo de acordos de cooperação técnica militar nos últimos cinco anos sinaliza a inserção brasileira no cenário internacional, tanto através dos protocolos de padronização de vigilância sanitária quanto através do treinamento de militares sul-americanos – ambas áreas com projetos de cooperação em vigência.

O suposto é de que esse desenho da pesquisa seja capaz de esclarecer aspectos dos projetos brasileiros de cooperação no que diz respeito ao tratamento do intercâmbio estabelecido através dos acordos internacionais, fundamentalmente, no que tange a cooperação técnica como elemento fundamental do posicionamento brasileiro no cenário internacional. O principal resultado esperado parte da vinculação possível entre o projeto da Agência Brasileira de Cooperação e a capacidade de *compliance* de acordos macrotemáticos e internacionais de cooperação no Brasil. O Brasil, na qualidade de caso, permitenos revelar este papel institucional, assim como, fundamenta hipóteses de ordem teórica ainda pouco debatidas nas teorias das relações internacionais.

De outro modo, a análise do paradigma liberal-cooperativista nas relações internacionais permitirá ao estudo incursões teóricas que não são menos importantes. A razão disso é que, ainda que envolta de regras, jogos, simulações e comportamentos variados,

as relações internacionais são um cenário absolutamente rico para apreciações teóricas a respeito de temas como a cooperação, as possibilidades de cooperação, os mecanismos de cooperação, as vantagens e desvantagens da cooperação, e, enfim, o lócus desta pesquisa, a capacidade das relações internacionais de coordenarem comportamentos que serão institucionalizados domesticamente. É este o grau de *compliance* destas relações, o objeto primeiro invocado neste estudo, sendo ele anterior ao estudo de caso e qualificador dos resultados desta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fonte primária

Documentos e relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – MRE (Brasília e Rio de Janeiro).

Artigos em Periódicos

CASTLES, Manuel. *Communication, Power and Counter-power in the Network Society*. *International Journal of Communication*, 2007, 238-266.

HELD, David. *Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty*. *Legal Theory* 8, no. 1 (2002), pp. 1-44

HERZ, Mônica; Pinheiro, Leticia. *A Política Externa do Brasil e Dois Tempos*. In: *Rev. Brasileira de Política Internacional*. 38 (1): (1995) p. 5-23.

KEOHANE, Robert; Axelrod, Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions*. *World Politics*. 38(1) 226:54.

STEINBERG, Richard H. *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*. *International Organization*, Vol. 56, No. 2, (2002), p. 339-374.

Capítulos de Livros

HELD, David. From Executive To Cosmopolitan Multilateralism. In *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Edited by Held, D.; Koenig-Archibugi, M. Polity Press, 2003, p. 160-186.

_____ The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed? In *The Global Transformations Reader*. 2nd edn. In: Held, D.; McGrew, A. G. Polity Press, 2003, p. 162-176.

Livros

BERLIN, Isaiah.. *Four Essays on Liberty*. Oxford Paperbacks, 1969.

BROWN, M. E.; Rosencrance, R. N. (eds). *The Global Arena*. Rowman and Littlefield, 1999.

BULL, Hedley.. International Law and International Order. In: *The Anarchical Society*. Columbia University Press, (1977), 2002.

BUZAN, Barry; Little, Richard. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*, 2000.

CREVELD, M. V. *The Transformation of War*. New York NY: Free Press, 1991.

COVELL, C. *Kant and the Law of Peace: A Study in the Philosophy of International Law and International Relations*. St. Martins Press, 1998.

DEUTSCH, K. W. et. al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1957.

FERREIRA, Oliveiros S. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro : Revan, 2001.

HAAS, E. B. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford CA: Stanford University Press, 1964.

_____ . *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations*. Cambridge Uni. Press, 1990.

KEGLEY, C. W., Jr. *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. St. Martin's Press, 1995.

KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation* Princeton NJ: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O. and J. S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little, Brown, 1977.

KRASNER, S. D. *International Regimes*. Ithaca NY: Cornell University Press, 1983.

_____. *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, 1985.

MERCER, J. L. *Reputation and International Politics*. Ithaca NY: Cornell University Press, 1996.

STARR, H., and H. Starr. *Anarchy, Order, and Integration: How to Manage Interdependence*. Ann Arbor MI: University of Michigan Press, 1997.

WALTZ, K. N. *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley, 1979.

O MINISTÉRIO DA DEFESA E O PROCESSO DE APARELHAMENTO DE SISTEMAS TÉCNICOS DE DEFESA

Eduardo Siqueira Brick¹

RESUMO

Este artigo trata do processo de aparelhamento de sistemas técnicos de defesa e do papel que os vários atores envolvidos nesse processo devem desempenhar. Em especial, são feitas considerações sobre o papel que o Ministério da Defesa poderia desempenhar em um futuro próximo.

PALAVRAS CHAVE: Base Industrial de Defesa (BID), sistemas técnicos de defesa, aparelhamento de sistemas de defesa.

¹ PhD em Engenharia de Sistemas pela United States Naval Postgraduate School (USNPGS), Monterey, CA, USA. Ex-Diretor do Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil, professor associado do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenador do Núcleo de Logística Integrada e Sistemas (LOGIS) da Escola de Engenharia de UFF, coordenador da área de Ciência e Tecnologia do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da UFF. brick@producao.uff.br.

INTRODUÇÃO

As Forças Armadas (FFAA) necessitam contar com inúmeros sistemas técnicos, tais como aviões, carros de combate, navios, sensores e sistemas de comunicações, de armas e de navegação, para poderem executar as missões a que se destinam. Estes sistemas, aqui denominados genericamente como Sistemas Técnicos de Defesa (STD), além de complexos do ponto de vista científico-tecnológico-industrial, requerem vultosos recursos financeiros para o seu desenvolvimento e aquisição e, também, para a sua manutenção e atualização durante toda a sua vida útil.

Modernos Sistemas Técnicos de Defesa sofrem severas restrições para aquisição no mercado internacional e, quando disponíveis, nunca correspondem ao que existe de mais atual e/ou eficaz para enfrentar as ameaças contemporâneas. Via de regra, o que se consegue adquirir com recurso ao mercado é o que se convencionou chamar de sistemas de gerações pretéritas.

Assim, para garantir a sua soberania e os seus interesses e, eventualmente, se tornar um ator relevante no cenário internacional, o Brasil não poderá prescindir de um complexo tecnológico-científico-industrial capaz de suprir as suas FFAA com os STD necessários para enfrentar ameaças que possam vir a ser apresentadas por quaisquer outros países.

Este complexo foi denominado Base Industrial de Defesa (BID) pelo Ministério da Defesa do Brasil (MD). A BID não envolve apenas empresas desenvolvedoras de STD. Há de se chamar atenção para cinco de seus componentes que apresentam aspectos distintos, mas que interagem com grande intensidade:

a) a infraestrutura industrial da defesa: empresas e organizações envolvidas no desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa;

b) a infraestrutura científico-tecnológica da defesa: universidades, centros de pesquisa e empresas envolvidos na criação de conhecimentos científicos e tecnologias inovadoras com aplicação em produtos de defesa;

c) a infraestrutura de inteligência da defesa: instituições e pessoas envolvidas na coleta e análise de informações existentes no exterior sobre conhecimentos científicos e inovações tecnológicas com aplicação no desenvolvimento de produtos de defesa e em prospecção tecnológica com impacto em defesa;

d) a infraestrutura de financiamento da defesa: instituições e recursos financeiros dedicados ao financiamento de pesquisa científica e tecnológica e ao desenvolvimento de produtos inovadores com aplicação em defesa e, também, ao financiamento de vendas externas de produtos de defesa; e

e) o arcabouço regulatório da BID.

O primeiro componente diz respeito à infraestrutura industrial propriamente dita: empresas dedicadas à fabricação de produtos com aplicação em defesa.

O segundo componente trata da infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação (C&TI). Esta, entretanto, não se resume à existente nas Forças Armadas. Ela deve englobar todo o complexo nacional, através de ações cooperativas, organização de redes temáticas, utilização compartilhada de laboratórios e outros mecanismos de interação. A participação da indústria nesses arranjos deve ser mandatória, objetivando-se a aceleração do processo de inovação.

Quanto ao terceiro componente, sua existência se justifica tendo em vista a dinâmica da evolução tecnológica, a qual torna imprescindível ser capaz de conhecer e/ou absorver a tecnologia atual para uso próprio, ou para criar contramedidas apropriadas. Adicionalmente, há que se ter capacidade de vislumbrar possíveis evoluções da tecnologia, através da aplicação de métodos de prospecção e avaliação tecnológica.

O quarto componente da BID se encarrega de uma função vital para a saúde de todo o sistema, qual seja o financiamento de suas atividades, as quais possuem características tão específicas. Sem financiamento governamental, não há Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para sustentar a inovação de produtos de defesa. Sem inovação, o sistema de defesa, rapidamente, fica obsoleto e incapaz de enfrentar as novas ameaças que não cessam de evoluir. Portanto, a questão do financiamento da P&D para defesa merece uma atenção especial, dentro da estrutura nacional de C&TI.

Finalmente, o arcabouço legal subjacente é parte indissociável da BID. Temas tais como regras para licitação, financiamento de P&D, financiamento de exportações, tratamento fiscal diferenciado, entre outros, devem ser objeto de documentos normativos específicos para a BID.

Entretanto, não basta possuir uma BID capaz de suprir as FFAA com os sistemas adequados às suas necessidades operacionais, para que o problema de aparelhamento de meios de defesa possa ser considerado resolvido ou, até mesmo, equacionado.

O processo de aparelhamento de sistemas de defesa, por si só, é uma atividade extremamente complexa, que requer a identificação das tecnologias necessárias e os orçamentos adequados, se desenvolve em vários níveis (do político ao técnico-industrial e operacional) e etapas do ciclo de vida (da concepção à desativação, passando pelas fases de pesquisa, desenvolvimento, fabricação/construção, operação/manutenção e atualização), envolve muitos atores e tem levado os Estados a manterem estruturas e organizações vultosas e custosas.

Robert MacNamara, por exemplo, dizia que o Departamento de Defesa (DoD) dos EUA é o maior complexo de gerenciamento devotado a um propósito único já existente na História (Salvador 2000).

O Departamento de Defesa dos EUA (USA 2007) define o Sistema de Aquisição de Defesa como o processo de gestão pelo qual ele provê, no tempo requerido, sistemas eficazes e adequados, em termos de orçamento, aos seus usuários.

Embora o gigantismo dessa organização americana não reflita a prática de outros Estados, não há dúvidas de que é possível sustentar a afirmativa de que o atendimento da missão constitucional de defesa é uma das atividades mais complexas existentes para qualquer Estado moderno, tendo em vista a enorme complexidade gerencial imposta pela estrutura e relacionamentos que as forças armadas assumiram no tempo presente, sem que exista uma perspectiva de alteração dessa situação no futuro antecipado.

O Defense College London (Liton 2002) define a Engenharia de Sistemas de Defesa como a integração das atividades de engenharia, análise e gestão necessárias à aquisição e operação de STD complexos e de grande porte. Ela garante que os objetivos de eficácia, custo e prazo sejam alcançados, mesmo no ambiente de incerteza decorrente do rápido avanço da tecnologia e alterações nas políticas de defesa doméstica e internacionais.

Neste contexto, dois grandes problemas, que devem ser equacionados e resolvidos, são o da definição e normatização do processo como um todo e o da participação de cada um dos atores envolvidos.

Deve-se ressaltar, entretanto, que mesmo nos países que são incontestáveis líderes no desenvolvimento e uso de tecnologias de defesa, como é o caso do EUA, a solução desses problemas encontra-se ainda em contínua evolução.

No caso brasileiro, dada a reduzida experiência no desenvolvimento de complexos STD e com a recente criação do MD, este tema ganha maior relevância e urgência. Em particular, ressalta-se a necessidade de definir o papel que cabe ao MD neste processo.

Assim, este trabalho se propõe a conceituar e descrever, em linhas gerais, o processo de aparelhamento de Sistemas Técnicos de Defesa e o papel que caberia aos principais atores nele envolvidos, com ênfase no Ministério da Defesa.

1. SISTEMAS TÉCNICOS DE DEFESA

Sistema Técnico de Defesa é um tipo de Sistema Teleológico e estes nada mais são do que artefatos concebidos e elaborados pelos homens para atingirem finalidades específicas (ou resolver problemas, ou cumprir missões).

Sistema Teleológico (abreviadamente, **Sistema**) é um conjunto de entidades materiais (instalações, equipamentos, etc.), intangíveis (procedimentos, normas, práticas, métodos, táticas, estratégias, etc.) e biológicas (homens, animais, etc.), que compõe um todo orgânico, interagem entre si e com um ambiente externo (ameaças, geografia, aliados, outros sistemas, etc.) e se destina a uma finalidade específica.

Da definição acima transparecem as seguintes dimensões principais de um sistema teleológico qualquer:

- a) a **Estrutura**, que diz respeito aos componentes do sistema (materiais, intangíveis e biológicos);
- b) a **Dinâmica** (ou **Processo**) que diz respeito à forma como os elementos da estrutura funcionam e interagem entre si e com o ambiente externo;
- c) o **Ambiente Externo** (ou **Ecologia**) que diz respeito a tudo que for considerado como relevante para o alcance da finalidade do sistema e não estiver incluído na Estrutura; e
- e) a **Finalidade**, que é a razão de ser do sistema e o define completamente. No caso de STD é a missão, ou missões operacionais, a que se destina.

Uma característica importante dos sistemas é que eles, normalmente, são compostos por outros sistemas (subsistemas) e, por outro lado, fazem parte de sistemas mais abrangentes (macrossistemas).

Um Sistema Técnico de Defesa é um ativo físico complexo, de grande porte, que, normalmente, incorpora tecnologia avançada, tem valor estratégico e se destina a uma tarefa ou missão de defesa.

Nesse conceito não se enquadraria, por exemplo, uma pistola, um fuzil ou uma munição convencional. Estes tipos de componentes não requerem a mesma estrutura científica-tecnológica-industrial que um moderno navio, carro de combate, ou aeronave militar e podem ser obtidos com facilidade e a preço competitivo, no mercado internacional.

Os STD quase nunca são usados isoladamente. Seu emprego se dá no bojo de operações conduzidas por unidades militares (pelotões, batalhões, regimentos, divisões, navios, forças-tarefa, esquadras, alas, esquadrilhas, etc.), que também podem ser considerados como sistemas teleológicos complexos, que se podem designar, genericamente, como Sistemas de Defesa. STD, portanto, são os componentes materiais mais importantes de Sistemas de Defesa.

No nível nacional, o conjunto nação-estado pode ser considerado como o sistema teleológico de nível mais elevado. Um de seus subsistemas é o Sistema Nacional de Defesa (SND). As Forças Armadas são o componente (subsistema) principal do SND.

Sistema Nacional de Defesa (SND) é o conjunto de recursos de toda ordem (materiais, intangíveis, biológicos e humanos) cuja finalidade é garantir a implantação da Política Nacional de Defesa (PND).

A **Política Nacional de Defesa (PND)** visa resguardar o País contra "terceiros", sejam eles Estados, Organizações Internacionais de Estados ou grupos não estatais, formais ou clandestinos, constituídos por estrangeiros ou por brasileiros que atentem contra as leis do Estado.

Os sistemas técnicos de defesa podem ser considerados como componentes de subsistemas de uma FFAA, como, uma brigada ou uma força naval, ou, dependendo de seu porte e abrangência, eles próprios como subsistemas. Por exemplo, um submarino nuclear pode ser considerado como um componente de uma força de dissuasão, ou como um subsistema da Marinha do Brasil.

Outro aspecto importante que deve ser ressaltado é que os sistemas técnicos de defesa nunca podem ser considerados isoladamente. Além das interações que devem ser consideradas entre vários sistemas de defesa distintos, que podem ser utilizados nas mesmas missões (por exemplo, o uso conjunto de aeronaves e carros de combate em uma operação terrestre), existe a necessidade de se considerar uma grande gama de outros sistemas, não diretamente relacionados às missões operacionais, mas que são essenciais à sua existência. Estes sistemas, denominados capacitadores (*enabling systems*), é que, em última análise, permitem que os sistemas de defesa sejam construídos, mantidos e utilizados.

Como exemplos de sistemas capacitadores podem-se citar: treinadores, instalações de abastecimento e manutenção, linhas de produção e bases de apoio.

Tomando-se como exemplo um submarino nuclear, é fácil imaginar a necessidade de treinadores, diques especiais, bases de apoio, instalações de manutenção, escolas de formação e treinamento e instalações para produção e reciclagem de combustível. Todos estes componentes (e outros mais) são sistemas capacitadores, necessários ao projeto de um submarino nuclear.

Existem dois tipos de indicadores absolutamente essenciais para se fazer qualquer análise, ou tomar qualquer decisão relacionada à aquisição de um sistema teleológico: Eficácia e Eficiência.

Eficácia é um indicador quantitativo do grau de alcance da finalidade (missão) do sistema.

Por exemplo, um bom indicador de eficácia para um STD, cuja missão é defesa de uma instalação de valor estratégico, seria a probabilidade de sobrevivência dessa instalação, no caso de ataque por um determinado tipo de ameaça.

Portanto, ao se definir um sistema para resolver um determinado problema, é essencial que o mesmo seja capaz de garantir um grau mínimo de eficácia. Embora exista uma relação direta entre a quantidade de recursos utilizados para construir um sistema e a sua eficácia, o conceito de eficácia não leva em consideração aspectos financeiros ou econômicos. Para se levar em consideração esses últimos aspectos, o conceito usado é o de eficiência.

Eficiência é uma medida da economia na utilização de recursos para resolver um determinado problema (alcançar uma dada finalidade).

Ao contrário do conceito de eficácia, que não depende de considerações sobre custo, não tem sentido falar em eficiência sem que se estabeleça um patamar mínimo de eficácia a que ela se refere. Um tipo de desperdício é justamente a construção de sistemas que não proporcionem o grau mínimo de eficácia aceitável. O desperdício ocorre porque se estará consumindo recursos sem resolver o problema.

Por exemplo, se o armamento definido para defender uma instalação contra ataques aéreos tiver um alcance inferior à distância em que a ameaça pode lançar suas bombas, ou não tiver a precisão e poder de destruição requeridos, este STD será obviamente inadequado para resolver o problema de defesa e os recursos nele despendidos terão sido totalmente desperdiçados. As imagens noturnas de Bagdá durante os ataques aéreos americanos na última Guerra do Golfo ilustram bem esta assertiva. Muita pirotecnia e nenhuma eficácia.

Outro tipo de desperdício é o uso de uma quantidade de recursos superior àquela estritamente necessária para alcançar a finalidade, no grau desejado.

Quando se trata de sistemas de defesa, que são bens públicos, a medida de eficiência mais adequada e internacionalmente usada (por exemplo, pela OTAN, Austrália, África do Sul e EUA) é o Custo de Vida Útil, ou Custo Total de Posse.

Existem dois grandes conjuntos de atividades que podem ser desenvolvidas em relação a um sistema qualquer: Operação e Aparelhamento.

Operação, que diz respeito à condução rotineira da dinâmica do sistema. É o objeto das disciplinas de gestão. O que os militares fazem no seu dia a dia é a operação do sistema de defesa.

Aparelhamento, que diz respeito à escolha de uma alternativa de estrutura e dinâmica para o sistema, de forma que a finalidade seja alcançada com um grau mínimo de eficácia pré-estabelecido, em face do ambiente externo previsto e com a máxima eficiência possível.

O aparelhamento é o objeto da **Engenharia de Sistemas**, que, apesar do nome, não é um dos ramos das engenharias e sim uma atividade interdisciplinar (pode ser considerada como uma tecnologia de gestão) envolvendo todo tipo de disciplina relevante, embora, normalmente, capitaneada por engenheiros.

Pelo fato de ser também necessário considerar simultaneamente os sistemas capacitadores no aparelhamento de sistemas técnicos, a Engenharia de Sistemas também vem sendo chamada de Engenharia Simultânea, ou Engenharia Concorrente.

Um dos princípios básicos da Engenharia de Sistemas é o de que a estrutura e a dinâmica são absolutamente plásticas (podem ser mudadas à vontade), desde que as finalidades sejam atingidas, no ambiente externo previsto. Ou seja, ao se conceber um sistema, a finalidade é o farol que guia todo o processo.

Mas, atenção, isto não significa que os fins justificam os meios. As finalidades definidas para o sistema não podem agredir a moral ou a ética.

Os altos-fornos nazistas para cremar judeus, certamente foram sistemas eficazes e eficientes, pois alcançaram o propósito de eliminar, rapidamente, milhões de pessoas a um custo (financeiro) baixo. Entretanto, violaram princípios morais e éticos básicos que devem pairar soberanos sobre quaisquer sistemas teleológicos concebidos e construídos por seres humanos.

Ora, se o aparelhamento deve ser feito de olho na finalidade e obedecendo a um critério de eficácia mínima, é necessário aprofundar um pouco mais o significado da eficácia.

De uma maneira muito simplificada, mas sem perda de substância, pode-se estabelecer a seguinte equação genérica para eficácia:

Eficácia = Desempenho x Aprestamento x Habilitação x Emprego.

Desempenho diz respeito às características técnicas intrínsecas dos componentes materiais e intangíveis da estrutura do sistema.

Por exemplo: o poder destrutivo da cabeça de combate de um míssil, a precisão e o alcance de um canhão, a velocidade, a autonomia de uma aeronave e o tempo de resposta de um *software*, são medidas de desempenho.

Aprestamento diz respeito à possibilidade de contar com os ativos (materiais, intangíveis ou biológicos) na hora em que são necessários (**Disponibilidade** dos ativos) e de poder continuar contando com eles durante toda a duração da missão (**Confiabilidade** dos ativos).

O aprestamento depende da própria confiabilidade (se um ativo nunca falhar ele estará sempre disponível) e da estrutura de manutenção (que é um sistema capacitador cuja finalidade é garantir a disponibilidade dos ativos) erigida para consertar defeitos.

Habilitação diz respeito às características individuais (físicas, intelectuais, psicológicas, caráter, personalidade) dos seres humanos que fazem parte do sistema. A Habilitação representa a contribuição dos fatores humanos para a eficácia do sistema.

Emprego diz respeito à maneira como os ativos são utilizados, quer sejam eles materiais, intangíveis, biológicos ou humanos (em última análise, à dinâmica sendo empregada).

O Emprego tem a ver com a proficiência no uso dos sistemas técnicos disponíveis e, também, com a tática. Os antigos romanos venceram as guerras púnicas, em grande parte porque foram capazes de transformar batalhas navais (em que eram muito inferiores aos cartagineses) em batalhas terrestres (em que eram mais habilitados) pelo emprego do "corvo" (dispositivo que permitia atracar as suas galeras nas dos cartagineses). Usando recursos tecnologicamente muito mais modestos os vietnamitas conseguiram enfrentar os americanos.

Um aspecto importante a considerar na equação da eficácia é que ela é multiplicativa. O descaso com qualquer dos componentes da equação pode tornar a eficácia nula.

Não adianta possuir um sistema técnico de defesa de alto desempenho se ele não é mantido (fica indisponível), se não é usado adequadamente (mal empregado) ou se as pessoas que os utilizam não são adequadamente treinadas (não são habilitadas). Um *lap top* nas mãos de um troglodita talvez fosse transformado em um mero tacape, ignorando outras possibilidades mais eficazes para o seu uso, as quais um *hacker* certamente imaginaria para derrubar um sistema de comando e controle.

Outra característica importante de qualquer sistema é o surgimento de propriedades emergentes, em decorrência da multiplicidade e complexidade das interações que ocorrem entre suas partes componentes.

Quando um STD é usado por uma unidade militar, como um dos componentes de sua estrutura, novas interações acontecem e, portanto, novas propriedades emergentes surgem, tornando a avaliação da eficácia dessas combinações de sistemas ainda mais complexas.

À medida que se combinam sistemas de defesa para formar outros sistemas mais complexos, surgem novos tipos de indicadores de eficácia, adequados para se avaliar o alcance da finalidade dessas novas entidades. Assim, existe uma hierarquia de indicadores, associada à hierarquia dos sistemas.

O University College London (Liton 2002) estabeleceu uma hierarquia de indicadores de eficácia para Sistemas de Defesa, similar a que é mostrada no quadro abaixo. Neste quadro assume-se que o STD em questão é um ativo de grande porte e complexidade, como um navio, uma aeronave, um carro de combate, um sistema de armas, de sensoriamento, de comunicações ou de navegação. Assume-se também, que este STD é composto de outros STD de menor complexidade.

Tabela 1: Hierarquia de Indicadores de Eficácia para Sistemas de Defesa.

INDICADOR	DESCRIÇÃO
Desempenho Operacional de um STD.	As propriedades emergentes da interação entre os desempenhos funcionais de subsistemas para produzir o desempenho operacional do STD.
Eficácia de um STD	As propriedades emergentes da interação entre o desempenho operacional dos componentes principais do STD, o ambiente físico, os STD empregados pelos inimigos e fatores humanos, para produzir a eficácia do STD.
Capacidade de uma Unidade Militar Unifuncional.	As propriedades emergentes da interação entre as eficácias dos STD, usados pela unidade, a estrutura de comando e controle, os fatores humanos e a estrutura de apoio logístico, para produzir a capacidade da Unidade Militar Unifuncional.
Capacidade de uma Unidade Militar Multifuncional.	As propriedades emergentes da interação entre as capacidades das unidades militares unifuncionais, que compõem a unidade, a estrutura de comando e controle, os fatores humanos e a estrutura de apoio logístico, para produzir a Capacidade Militar Multifuncional Sustentável de uma Força Combatente.

Tendo em vista o exposto, o problema de aparelhamento de sistemas técnicos de defesa pode ser formulado como a escolha de alternativas que garantam um grau mínimo de eficácia, considerado adequado para as capacidades operacionais definidas como necessárias à Defesa Nacional, com o máximo de eficiência (menor custo total de posse) possível.

2. APARELHAMENTO DE SISTEMAS TÉCNICOS DE DEFESA

O processo de aparelhamento de sistemas técnicos de defesa pode ser considerado sob várias dimensões distintas: temporal, das áreas do conhecimento, lógica, dos atores envolvidos e dos sistemas envolvidos.

Dimensão Temporal: inclui a sequência de fases características da vida útil de sistemas complexos, que se estende desde a fase inicial de concepção até a desativação final.

Áreas do Conhecimento: refere-se às várias disciplinas e profissões necessárias à abordagem holística de problemas.

Dimensão Lógica: refere-se aos processos usados, ou passos seguidos para executar cada uma das fases do processo de engenharia de sistemas.

Atores Envolvidos: refere-se às instituições ou pessoas envolvidas nas várias fases do ciclo de vida dos sistemas técnicos.

Sistemas Envolvidos: refere-se ao sistema propriamente dito (sistema de missão principal) e seus sistemas capacitadores. Refere-se, também, a outros sistemas com os quais o sistema em questão terá que interagir e ao macros sistema no qual estará inserido.

As fases do ciclo de vida de sistemas técnicos, que caracterizam a dimensão temporal do processo de aparelhamento, são definidas por normas internacionais e nacionais que tratam da Engenharia de Sistemas. De uma maneira geral existe uma grande concordância entre essas normas, embora existam algumas diferenças entre elas.

Para fins deste trabalho, serão consideradas as seguintes fases: Definição do Problema (ou Determinação da Necessidade), Projeto Conceitual, Pesquisa, Projeto Detalhado, Desenvolvimento, Fabricação, Operação/Manutenção, Atualização e Desativação/Descarte.

Dependendo do porte e/ou complexidade do sistema técnico, uma ou mais fases do ciclo de vida podem ser ignoradas. A construção de um novo carro de combate pode prescindir da fase de pesquisa, enquanto um submarino nuclear, ou um veículo lançador de satélites, certamente exigirão todas as fases.

As áreas de conhecimento necessárias ao desenvolvimento de sistemas técnicos são todas as engenharias, as ciências exatas (química, física, matemática, estatística, etc.), a computação, as ciências dos materiais (metalurgia, cerâmica, etc.), biologia e psicologia, entre outras. A Engenharia de Sistemas é uma atividade nitidamente multidisciplinar, tendo como guia e elemento agregador a finalidade do sistema.

A dimensão lógica da Engenharia de Sistemas vem sendo tratada por várias normas internacionais. Essas normas, que ainda se encontram em grande evolução, procuram identificar os processos básicos necessários para materializar sistemas técnicos complexos, como os que são necessários para as FFAA.

Entre essas normas, destaca-se a ISO/IEC 15288 – 2002. Esta norma internacional tem recebido grande atenção e, também, boa aceitação para emprego no aparelhamento de sistemas técnicos de grande complexidade e, conseqüentemente, para STD. Ela define 25 grandes processos e cerca de 200 subprocessos.

Um papel importante para o MD neste contexto é o da definição do processo de aparelhamento (elaboração de uma norma, de preferência seguindo um dos padrões de uso internacional) para ser seguido por todos os atores envolvidos.

O processo de aparelhamento de sistemas técnicos de defesa envolve muitos atores distintos. Os principais atores são o Ministério da Defesa e outros órgãos do Poder Executivo com responsabilidades sobre Defesa Nacional (Ministérios do Planejamento e da Fazenda, o Congresso Nacional, as FFAA, os órgãos de financiamento e fomento (BNDES, FINEP, etc.) e as empresas e instituições públicas e privadas que compõem a BID. A atuação desses atores depende da fase do ciclo de vida.

Finalmente, o aparelhamento de um STD não pode prescindir de incluir seus sistemas capacitadores e as interações com outros STD, com os componentes das unidades militares que o irão empregar, bem como com aqueles dos aliados e dos inimigos em potencial.

Para fins deste trabalho, também de forma bem resumida e simplificada, serão considerados os seguintes processos do processo de aparelhamento de STD:

- a) Definição da política de defesa;
- b) Definição das missões, tarefas e capacidade operacional necessária;
- c) Definição de necessidades de sistemas técnicos de defesa;
- d) Definição de requisitos operacionais de sistemas, projeto de arquitetura, implantação, teste e avaliação, utilização e manutenção, atualização e desativação.

O contexto em que a Engenharia de Sistemas de Defesa atua é ilustrado na Figura 1, extraída do The Defense Systems Engineering Handbook (Liton 2002).

O ponto de partida do processo é a promulgação de uma política que defina "o que" se deseja alcançar em termos de defesa. Este "o que", normalmente é expresso em termos de efeitos desejados.

Os principais atores envolvidos nesse processo serão o Congresso Nacional e o alto escalão do Poder Executivo, incluindo o MD.

Evidentemente que, para dar substância a essa política, o país necessitará possuir uma capacidade operacional adequada para realizar as missões que garantam os efeitos desejados e expressos na política.

A comparação entre as capacidades operacionais existentes e aquelas que são necessárias para executar as missões, irá determinar as deficiências em termos de capacidade operacional. Essa deficiência operacional é que irá disparar o processo de aparelhamento de STD.

Um exemplo de política de defesa poderia ser:

O Brasil privilegiará os foros multilaterais para dirimir divergências entre estados e para promover a paz mundial e deseja ser um protagonista atuante na solução de crises internacionais sob os auspícios das Nações Unidas.

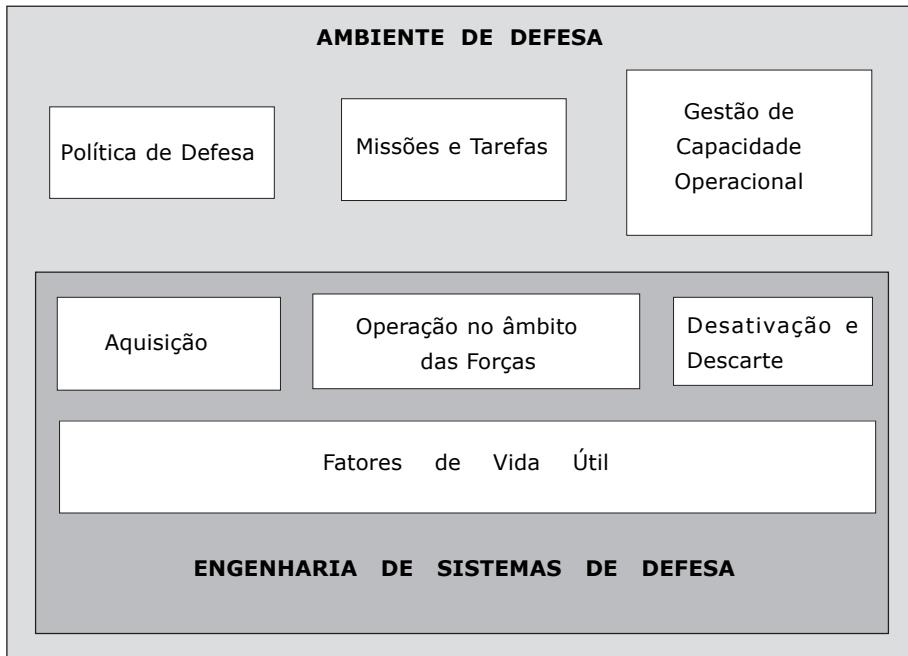


Figura 1: Ambiente de Atuação do Aparelhamento de STD (Adaptado de (Liton 2002))

Para que esta política não venha se transformar em simples retórica, o país deve possuir a capacidade de efetuar projeção de força fora do território nacional e, conseqüentemente, ter, entre outros, meios (sistemas técnicos) para deslocar e manter em operação forças brasileiras nesses locais. A adoção dessa política, então, definirá a necessidade de executar missões de logística de transporte de material, pessoal e suprimentos, na escala necessária para as operações militares previstas. Esta etapa corresponde ao processo de definição de missões, tarefas e capacidade operacional e deve ser conduzida pelo MD com participação das FFAA.

Definidas as tarefas e capacidades operacionais passa-se à definição de necessidades de sistemas técnicos de defesa. É importante ressaltar que, neste ponto do processo de aparelhamento, ainda não está definido qual o sistema técnico que será usado, nem a Força Armada que vai ser responsável por sua aquisição (o transporte poderia ser feito, por exemplo, por navios ou aeronaves de transporte e a sua aquisição e operação poderia caber à Marinha ou à Aeronáutica). Essa escolha requer um típico

estudo de análise de sistemas, para que todas as vantagens e desvantagens das alternativas possíveis possam ser comparadas em termos de eficácia e eficiência. Nos EUA, o DoD conta com inúmeras instituições capazes de fazer este tipo de análise (a Rand Corporation é uma das mais visíveis e conhecidas). No Brasil, existe capacidade para realizar estes estudos em universidades, em empresas e em alguns órgãos das FFAA, como o Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil. Este processo, muitas vezes, pode ter influência política, pois essas escolhas podem afetar outros interesses nacionais e internacionais, inclusive de ordem estratégica e econômica e envolver soluções de compromisso político. Assim, é também possível que, dependendo do sistema, essa discussão também se faça com a participação do Congresso. O MD, além de condutor do processo, exerce um papel de mediador das demandas das Forças.

Uma vez escolhido o sistema técnico preferencial, pode-se passar para a definição dos requisitos operacionais que o mesmo deve atender. Esta é uma atividade eminentemente técnica e operacional, que compete à Força que irá receber e operar os novos meios.

Após o estabelecimento dos requisitos operacionais, inicia-se a fase de concepção do sistema técnico propriamente dito. Nessa etapa são geradas uma arquitetura e uma especificação que definem, com razoável precisão, o tipo de sistema técnico que será adquirido. Esta parte do processo é de responsabilidade exclusiva da Força e dos componentes da BID envolvidas. São essas instituições que irão materializar, a seguir, o sistema especificado, sob supervisão e acompanhamento da Força.

Após ser produzido, o sistema tem que ser testado e avaliado, antes de entrar em operação, para confirmar que o mesmo atende aos propósitos para quais foi concebido (possui o grau de eficácia definido para a missão). Esta é a única maneira de certificar que o sistema construído atenderá aos requisitos derivados das missões e, por conseguinte, que o país disporá dos meios necessários para garantir que a política estabelecida será atendida. O MD e o próprio Congresso têm muito interesse nos resultados dessa parte do processo, pois é ela que vai confirmar se os recursos foram bem empregados.

Outro papel importante a ser desempenhado pelo MD no processo de aparelhamento é indireto e diz respeito a políticas voltadas para o fortalecimento da BID.

A indústria de defesa tem várias características que a tornam muito diversa dos empreendimentos comuns.

Em primeiro lugar, ela só tem um cliente: o estado. Isto cria uma relação muito grande de dependência e vulnerabilidade que deve ser administrada com muito cuidado.

Em segundo lugar, ela depende muito do uso de tecnologias de ponta, as quais exigem investimentos grandes em pesquisa, dado que essas tecnologias não podem ser obtidas no mercado e, mais do que isto, sofrem severos cerceamentos. Este investimento tem que ser feito pelo estado e, para isto, o MD necessita dispor de instrumentos adequados (ter sob seu controle direto agência de financiamento e recursos para esse tipo de investimento).

Em terceiro lugar, o mercado brasileiro não tem porte suficiente para comportar uma multiplicidade de empresas, o que leva à necessidade de arbitrar e influir na quantidade daquelas empresas que atuarão nesse mercado, evitando duplicações desnecessárias e competições predatórias. No mundo inteiro assiste-se ao processo de fusão de empresas da área de defesa, para aumentar a competitividade e a capacidade de investimento e geração de tecnologia, condições indispensáveis à sobrevivência.

Finalmente, é importante registrar que uma importante alternativa ao aparelhamento de meios dedicados para as Forças Armadas é o processo de mobilização. Esta é uma alternativa muito relevante e bastante considerada, principalmente quando se trata de sistemas capacitadores, tais como meios de transporte e instalações de manutenção e/ou de saúde. O MD também tem um papel central a exercer na mobilização de recursos para a defesa nacional.

3. CONCLUSÕES

A sustentação da Política de Defesa Nacional se faz com Forças Armadas equipadas com Sistemas Técnicos de Defesa que lhes proporcionem uma capacidade operacional adequada para cumprir as missões necessárias à garantia da soberania e aos interesses nacionais.

Estes sistemas terão que ser, forçosamente, desenvolvidos e produzidos por uma Base Industrial de Defesa Brasileira, tendo em vista não existirem alternativas disponíveis no mercado internacional.

Os componentes da BID possuem uma característica impar entre as demais entidades envolvidas em atividades econômicas de um país, pelo fato deles possuírem um único cliente: o Governo Federal. Este fato exclui a possibilidade de se dar um tratamento de mercado ao aparelhamento de STD. Assim, cabe ao estado dar um

ordenamento a todo este complexo científico-tecnológico-industrial que compõe a BID. O MD é o ente estatal naturalmente indicado para assumir essa tarefa.

O processo de aparelhamento de STD é uma atividade extremamente complexa, que envolve muitos atores, consome substanciais recursos públicos, depende do uso de tecnologias de ponta e se desenvolve ao longo de muitos anos. Não é, portanto, algo que se possa fazer sem o uso de uma tecnologia de gestão adequada para tratar essa complexidade. Assim, este processo também necessita um ordenamento que defina claramente quais são os processos e atividades necessárias e qual o papel de cada um dos atores. A solução desse problema também é da alçada do MD, de acordo com a prática internacional.

Finalmente, a mobilização tem um papel extremamente importante como complemento ao processo de aparelhamento. Também neste caso o MD desponta como o único ente estatal capaz de assumir essa tarefa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livro

LITON, R. *The Defense Systems Engineering Handbook*. London, The Defense Engineering Group, Department of Mechanical Engineering, University College London, 2002, 37p.

Tese de Doutorado

SALVADOR, G. R. *Sistemática Geral de Projeto de Força: Segurança, Relações Internacionais e Tecnologia*. Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, 2000, 171p.

Relatórios

USA Directive 5000.01 - The Defense Acquisition System. D. of. Defense, DoD, 2007.

RECURSOS PARA A DEFESA DO PATRIMÔNIO BRASIL*

José Carlos A. Amarante

RESUMO

O trabalho propõe o conceito de um novo indicador econômico da riqueza de uma nação, que no caso brasileiro se chama Patrimônio do Brasil, mostrando que a constituição não somente atribuiu às Forças Armadas a responsabilidade de defender nosso patrimônio, mas imputou responsabilidade à União, de assegurar os meios necessários à defesa nacional. Salienta, com o caso do Kuwait, que uma nação pode pagar caro pela falta de cuidado com a defesa nacional. Apresenta a comparação do PIB, dos gastos com P&D, dos gastos militares e gastos de P&D de defesa do Brasil com países desenvolvidos – os EUA e a França; com países emergentes – a China, a Índia, a Rússia, a Turquia e a África do Sul; e com países sul-americanos – a Argentina, o Chile, a Venezuela e o Peru. Explica o contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa) de cada país. Conclui, mostrando que o Brasil está longe de apresentar uma política de defesa que priorize as Forças Armadas. Recomenda a criação de uma Agência de Financiamento à P&D militar, no Ministério da Defesa, semelhante à DARPA, do Departamento de Defesa (DoD) americano. Propõe a implantação de uma nova infraestrutura para P&D nas Forças Armadas brasileiras, materializada na criação da quarta força armada, a Engenharia Militar. Assevera que a aquisição do material de defesa só se efetue em empresas e em linhas de fabricação, instaladas no território brasileiro. Elege como possíveis fontes de recursos financeiros, para gastos de defesa, o petróleo, a “água”, a loteria, o fumo, o turismo, dentre outras. Finaliza, apontando que é preciso saber se há disposição ou não para defender o Patrimônio do Brasil, de maneira efetiva e competente.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Nacional, forças Armadas, Ministério da Defesa, Departamento de Defesa (DoD).

*Agradeço aos professores Waldimir Pirro e Longo e Eurico de Lima Figueiredo, pelas discussões elucidativas e construtivas para a redação deste trabalho. Este artigo foi apresentado no encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, ocorrida em julho de 2008, poucos meses antes do governo “Lula” publicar a Política Nacional de Defesa, em dezembro de 2008, que focalizou pontos considerados neste trabalho.

INTRODUÇÃO

O Patrimônio do Brasil é o somatório de toda a riqueza do País. O Patrimônio Público do Brasil (PPuB) é toda a riqueza pertencente à União, Estados e Municípios. Assim, a riqueza total do Brasil é a soma do Patrimônio Público do Brasil com toda a riqueza privada existente no País, de todas as pessoas físicas e jurídicas, acrescida, ainda, pelo saldo da riqueza gerada pelo PIB, no período de sua medição e descontada a depreciação patrimonial, ocorrida nesse período.

Quando preparamos, anualmente, a declaração do imposto de renda, um dos principais indicadores é o patrimônio, que sintetiza a riqueza tanto da pessoa física quanto da pessoa jurídica. A riqueza privada brasileira é o resultado da soma desses patrimônios, a menos dos que não foram declarados, por isenção ou outras razões.

Por sua vez, o Patrimônio Público do Brasil é um indicador econômico que não vem sendo avaliado, nem empregado, para avaliação da riqueza do País. A importância do Patrimônio Público do Brasil é ampliada, se observarmos que ele permitirá que cada cidadão saiba o quanto é rico, pela soma do seu patrimônio privado com o quinhão resultante do compartilhamento do patrimônio público, com todos os habitantes do Brasil.

Embora variáveis no tempo, os Patrimônios Público e Privado do Brasil são indicadores econômicos potenciais e são, também, responsáveis pela realização, a cada ano, do Produto Interno Bruto (**PIB**), que, por sua vez, é um indicador econômico cinético. Na realidade, o grau de riqueza de uma nação ficará definido na sua completeza, se forem arrolados os dois indicadores, o patrimônio total (composto pelo patrimônio público e pelo privado) e o produto interno bruto.

O Patrimônio Público do Brasil é composto por dois segmentos: o patrimônio tangível e o intangível. A parte mensurável do patrimônio é o segmento tangível, que pode ser calculada ou estimada, e encontra-se, parcialmente explicitada, na Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 20.

Pelo Art. 20, são bens da União (1):

“ I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

Como não podia deixar de ser, a Constituição é um pouco vaga e abrangente, ao afirmar no parágrafo I, do artigo 20, que são bens da União “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos”.

De qualquer maneira, o Patrimônio Brasil é entendido como o somatório de todas as riquezas existentes no País, ou fora deste, e que pertençam à União, aos Estados e aos Municípios, especificamente, as existentes no território brasileiro, no solo, no espaço marítimo e no aéreo. Para avaliar o segmento tangível do Patrimônio Brasil, pode-se quantificar, financeiramente, dentre outros:

1. os recursos naturais

- a extensão territorial pertencente à União;

- as reservas minerais e as não-minerais (aí incluída a água);

- a massa piscosa, tanto marinha quanto fluvial;

- a reserva silvícola;
- os pássaros e animais selvagens;
- a reserva biológica da Floresta Amazônica;
- o acervo existente na Amazônia Azul;
- a reserva de oxigênio;
- as áreas e meios agriculturáveis, pertencentes à União.

2. a infraestrutura educacional, de pesquisa e desenvolvimento e de projeto, incluindo escolas de 1º e 2º graus, escolas técnicas, faculdades, universidades, bibliotecas, centros de P&D, empresas de projeto e engenharia.

3. a infraestrutura de transporte

- a infraestrutura viária e portuária de transporte marítimo,
- a infraestrutura viária e portuária de transporte fluvial,
- a infraestrutura viária e portuária de transporte ferroviário,
- a infraestrutura viária e portuária de transporte rodoviário, e
- a infraestrutura viária e portuária de transporte aéreo.

4. a infraestrutura de saúde, incluindo hospitais, postos de saúde, laboratórios e equipamentos de saúde.

5. a infraestrutura de telecomunicações, incluindo o rádio, a telefonia fixa e móvel, a televisão e o satélite.

6. a infraestrutura energética, englobando toda a matriz energética brasileira e as atividades nucleares.

7. a infraestrutura de empresas públicas.

8. a infraestrutura financeira, incluindo bancos e moedas.

9. a infraestrutura habitacional, incluindo cidades, prédios, habitações e obras de engenharia.

10. a infraestrutura turística e de lazer, incluindo sítios turísticos e museus.

11. a infraestrutura de defesa e segurança pública, incluindo os equipamentos, meios e instalações militares.

O segmento intangível do PPub engloba a população, o caráter e a vontade nacionais, seu grau de educação, seu grau de cultura, artes e música, seu grau de conhecimento, a intensidade de uso da internet, da televisão, do cinema e do teatro, seu grau de emprego da telefonia fixa e móvel e a beleza de seus bens naturais.

Tabela 1. Patrimônio Público do Brasil, uma estimativa da parte tangível.

	R\$ bi
PATRIMÔNIO PÚBLICO DO BRASIL	18.373,77
1. Recursos Naturais (2, 3, 4, 5 e 6)	9.211,48
2. Infraestrutura de educação e de P&D	0,37
3. Infraestrutura de transporte (7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13)	1.573,72
4. Infraestrutura de saúde, incluindo hospitais, postos de saúde, laboratórios e equipamentos (14)	184,38
5. Infraestrutura de telecomunicações, incluindo o rádio, telefonia, TV, satélite	Não disponível
6. Infraestrutura energética (15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22)	6.642,89
7. Infraestrutura de empresas públicas (23 e 24)	254,67
8. Infraestrutura financeira (25)	74,32
9. Infraestrutura habitacional	não disponível
10. Infraestrutura turística e do lazer	6,58
11. Infraestrutura de defesa e segurança pública	425,36

A tabela 1 apresenta o sumário do Patrimônio Público do Brasil tangível, calculado e estimado, montando a algo no entorno de R\$ 18,4 trilhões. Assim, se calcularmos o Patrimônio Público *per capita*, para uma população de 183,9 milhões de habitantes (Dez 2007), chegaremos à cifra aproximada de R\$ 100 mil/habitante. Sim, cada cidadão brasileiro é abastado, e, a partir do momento em que se der conta disso, com toda a certeza, irá querer proteger seu patrimônio. Em consequência, este trabalho propõe-se a prestar uma contribuição, fazendo sugestões a respeito de como seria possível aumentar a segurança do Patrimônio Público do Brasil.

A MISSÃO CONSTITUCIONAL DE DEFESA DO PATRIMÔNIO BRASIL

Talvez não se saiba, mas muitas pessoas já tiveram essa preocupação e tomaram decisões importantes, no sentido de proteger nosso patrimônio.

A Constituição vigente atribuiu, inicialmente, em nome de cada brasileiro, a competência de assegurar a defesa nacional à União, mediante o prescrito no art. 21, parágrafo I (1): "Compete à União assegurar a defesa nacional".

Continuando, a constituição vigente outorgou, ainda em nome do caro leitor, a responsabilidade da defesa do nosso patrimônio, às Forças Armadas. O papel reservado às Forças Armadas consta do artigo 142 (1):

“Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Assim, a constituição não somente atribuiu às Forças Armadas a responsabilidade de defender nosso patrimônio, mas imputou responsabilidade à União, de assegurar os meios necessários à defesa nacional. Em outras palavras, é dever constitucional da União a disponibilização dos recursos financeiros, para a capacitação de suas Forças Armadas. Por sua vez, a necessidade de defesa do nosso patrimônio impõe que as Forças Armadas trabalhem para obter os meios necessários ao cumprimento de sua missão constitucional, com efetividade e competência.

Outros países têm também esse tipo de cuidado. Quando falham, como foi o caso do Kuwait, pagam um elevado preço pelo descuido. O Kuwait é muito rico, mas em 1991 não dispunha de forças armadas condizentes com seu grau de riqueza. Com isso, despertou a cobiça no seu vizinho, o Iraque, de Saddam Hussein, e foi rapidamente dominado, dando origem à Guerra do Golfo de 1991. Motivados por interesses predominantemente econômicos, os aliados, liderados pelos Estados Unidos, desencadearam uma contraofensiva, derrotaram o Iraque e devolveram o território kuwaitiano aos seus donos originais...

Para capacitar as Forças Armadas, são necessários vontade, determinação e dedicação profissional, por parte dos militares, e meios e equipamentos de combate, adquiridos com recursos financeiros providos pelo governo. Às Forças Armadas brasileiras não faltam vontade, determinação e dedicação profissional, entretanto, faltam recursos financeiros para atender às necessidades operacionais, com meios modernos e eficazes, para impor respeito e evitar eventuais cobiças ao Patrimônio do Brasil.

Há que se encontrarem mecanismos que assegurem os recursos financeiros necessários ao reequipamento das forças e ao preparo do futuro, mediante as atividades de pesquisa e desenvolvimento relacionadas com a defesa.

O BRASIL EM COMPARAÇÃO COM OUTRAS NAÇÕES

Esse é o objetivo do nosso estudo. Para encontrarmos procedimentos que proporcionem recursos financeiros para as Forças Armadas, capazes de gerar efetividade e competência, iremos estudar procedimentos de países desenvolvidos – os EUA e a França; de países emergentes – a China, a Índia, a Rússia, a Turquia e a África do Sul; e países sul-americanos – a Argentina, o Chile, a Venezuela e o Peru.

O método consiste em analisar, para cada país, os investimentos globais em P&D, os gastos militares, seu contexto militar, os investimentos em P&D militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros. Para facilitar a visualização do estudo, vamos apresentar os dados numéricos nas Tabelas 2.1, 2.2 e 2.3, em valores de 2005 (26).

Tabela 2.1 – PIB, Gastos de P&D, Gastos Militares e Gastos de P&D de Defesa de países ricos em comparação com o Brasil (2005) (27, 28 e 29).

Países	PIB (US\$ bilhões)	P&D/PIB Global (US\$ bilhões)	Gastos Militares/PIB (US\$ bilhões)	P&D/PIB Defesa (US\$ bilhões)
EUA	12.970	343,70 2,65%	518,80 4,00%	53,3 0,41%
França	2.178	47,69 2,19 %	52,92 2,50%	3,27 0,15%
Brasil	644	6,44 1,00%	12,45 1,40%	0,0773 0,012%

Tabela 2.2 – PIB, Gastos de P&D, Gastos Militares e Gastos de P&D de Defesa de países emergentes em comparação com o Brasil (2005) (30, 31, 32, 33 e 34).

Países	PIB (US\$ bilhões)	P&D/PIB Global (US\$ bilhões)	Gastos Militares/PIB (US\$ bilhões)	P&D/PIB Defesa (US\$ bilhões)
China (Ref. 30)	2.264	30,34 1,34%	44,32 1,90%	53,3 0,41%
Índia (Ref. 31)	793	6,34 0,80 %	22,27 2,80%	3,27 0,15%
Rússia (Ref. 32)	770	9,24 1,20%	28,49 3,70%	n.d.
Turquia (Ref. 33)	342	2,15 0,63%	10,30 2,80%	n.d.
África do Sul (Ref.34)	224	6,70 2,99%	3,98 1,60%	n.d.
Brasil	644	6,44 1,00%	12,45 1,40%	0,0773 0,012%

Tabela 2.3 – PIB, Gastos de P&D, Gastos Militares e Gastos de P&D de Defesa de países sul-americanos em comparação com o Brasil (2005) (35, 36, 37,e 38)

Países	PIB (US\$ bilhões)	P&D/PIB Global (US\$ bilhões)	Gastos Militares/PIB (US\$ bilhões)	P&D/PIB Defesa (US\$ bilhões)
Argentina	173	0,81 0,47%	44,32 1,90%	não disponível
Venezuela	128	0,51 0,40 %	22,27 2,80%	não disponível
Chile	95,6	0,60 0,63%	28,49 3,70%	não disponível
Peru	77,3	0,046 0,06%	10,30 2,80%	não disponível
Brasil	644	6,44 1,00%	12,45 1,40%	0,0773 0,012%

OS GASTOS GLOBAIS COM P&D

A razão entre os gastos globais com P&D e o Produto Interno Bruto (PIB) depende de muitos fatores, entre eles a extensão e estrutura da industrialização, a orientação para a P&D em diferenciados setores da economia, a disponibilidade de pessoal capacitado, a natureza da infraestrutura de P&D e, muito intensamente, a política governamental. Por essa razão, a escolha de uma determinada relação P&D/PIB como meta governamental pode ser ilusória. Essa relação P&D/PIB, entretanto, empresta uma visão rápida da intensidade do esforço de pesquisa e desenvolvimento de uma economia, permitindo uma comparação do empenho relativo de diferentes países, para elevar o nível em P&D e para participar na corrida do conhecimento, tão decantada para o século XXI. Essa relação P&D/PIB mostra, claramente, que as economias desenvolvidas e ricas estão bem à frente das economias menos desenvolvidas (39).

Os países desenvolvidos (40), constantes de nossa lista, investem as maiores relações (acima de 2%, com dados de 2005): EUA = 2,57% e França = 2,13%. Os países emergentes (40) secundam os investimentos em P&D, com relações na faixa intermediária (entre 2% e 1%, para os emergentes propriamente ditos, e pouco abaixo de 1% para a Turquia, que foi adicionada a essa categoria, para proporcionar um número maior de experiências comparativas com o Brasil, com dados de 2005): China = 1,34%, Rússia = 1,2%, Índia = 0,90%, África do Sul = 0,69 e Turquia = 0,63%. E os países sul-americanos (40), são os que menos investem, com relações menores ou iguais a 1% (com dados de 2005): Chile = 0,63%, Argentina = 0,47%, Venezuela = 0,40% e Peru = 0,06%. O Brasil, com 1,0%, encontra-se muito distante dos países desenvolvidos, mas está mais bem situado do que seus vizinhos sul-americanos, entretanto, em relação aos países emergentes BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) está em posição intermediária.

OS GASTOS MILITARES

Os gastos militares, constantes do critério de classificação e do banco de dados do Instituto Internacional de Estocolmo de Pesquisa da Paz (SIPRI), incluem todos os gastos de custeio e de capital (41): (a) nas forças armadas, incluindo as forças de paz; (b) nos ministérios da defesa e outras agências governamentais,

engajadas em programas de defesa; (c) nas forças paramilitares, quando previstas serem treinadas e equipadas para operações militares; e (d) em atividades espaciais militares. Tais gastos devem incluir: (a) pessoal militar e civil, incluindo aposentadoria para os militares e serviços sociais para o pessoal; (b) operações e manutenção; (c) aquisição; (d) pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar; e (e) ajuda militar (nos gastos militares do país doador). A defesa civil e gastos correntes em atividades militares prévias, tais como, benefícios para veteranos, desmobilização, destruição e conversão de armas são excluídos.

O "SIPRI Yearbook 2006" (26) sintetiza, textualmente, mecanismos que podem nos direcionar para uma solução relacionada com fontes de recursos financeiros para gastos militares: "Um fator que ajudou a tendência de alta em gastos militares são os preços elevados de minérios e combustíveis fósseis no mercado mundial e em processo de constante crescimento. Isso é refletido, especialmente, na Argélia, Azerbaijão, Rússia e Arábia Saudita, onde rendimentos crescentes da exploração de petróleo e gás natural ampliaram as receitas governamentais e liberaram fundos para despesas militares. A explosão nos gastos militares do Chile e Peru é diretamente motivada por esses recursos, porque suas despesas militares estão acopladas, por lei, aos lucros provenientes da exploração de fontes naturais-chave".

Podemos atribuir ao "Yearbook 2006", do SIPRI (26), a afirmação de que uma tendência causadora de impacto, que vem ocorrendo nos últimos anos, está relacionada a países com crescentes receitas vinculadas a recursos naturais, tais como gás natural, petróleo e metais. Tais países direcionaram essas receitas para cobrir suas despesas militares, em particular, em aquisições de armamentos. Isso ocorreu porque, provavelmente, o Oriente Médio, juntamente com a América do Norte, foi a região com o maior aumento nos gastos militares em 2005, enquanto a Europa Ocidental apresentou uma tendência de redução.

É interessante notar que os gastos militares do mundo, em 2005, foram estimados em US\$ 1.118 bilhões (26). Isso representa 2,5% do Produto Interno Bruto mundial, que montou a US\$ 43,886 bilhões, sendo que os gastos não estão estagnados. Em 2007, as despesas mundiais com forças armadas totalizaram US\$ 1.339 bilhões, representando um aumento de quase 20%, em dois anos (42).

Os maiores vendedores de armas saem ganhando, à custa de tantos conflitos. Em dados acumulados nos últimos cinco anos (43), os Estados Unidos continuam sendo os maiores exportadores mundiais de armas, com US\$ 63 bilhões, na frente do Reino Unido (US\$ 53 bilhões), Rússia (US\$ 33 bilhões), França (US\$ 17 bilhões), Alemanha e Israel (US\$ 9 bilhões cada um). Os principais países importadores, também em cinco anos, são Arábia Saudita (US\$ 31 bilhões), Índia (US\$ 18 bilhões) e Estados Unidos (US\$ 17 bilhões).

A prática de utilizar receitas da exploração de recursos naturais, como gás natural, petróleo e minérios, para dar apoio aos gastos militares, vem sinalizar a tendência de alguns países em diversificar o emprego dos recursos, a partir de fontes diversas, fiscais e não fiscais (44).

Para as próximas décadas, as perspectivas de crescimento da economia mundial são vistas como responsabilidade de alguns poucos países menos desenvolvidos. Mais do que possibilidade de crescimento, os BRICS possuem potencial para modificar o balanço mundial de forças.

OS GASTOS COM P&D DE DEFESA

Os dados referentes aos gastos de P&D de defesa são muito difíceis de serem encontrados e o grau de aderência com a realidade deixa a desejar. Alguns motivos são responsáveis por essa dificuldade:

- quando uma empresa de defesa privada realiza investimentos em P&D militar, ela deixa de relacioná-los aos dispêndios governamentais de P&D;

- muitas vezes, fundos governamentais civis subvencionam pesquisas militares com uma roupagem não-militar, sendo muito difícil relacioná-los a investimentos em P&D militar;

- o desenvolvimento de novos meios de defesa é uma informação, em muitos casos, classificada; e

- a dualidade civil-militar de muitas inovações em C&T torna mais difícil a divulgação de comprometimento financeiro com P&D, especificamente de defesa, permanecendo, conseqüentemente, no rol de P&D civil.

De qualquer forma, em 2005, os dados estatísticos (40 e 45) atestam que os gastos em P&D de defesa atingiram US\$ 85 bilhões, representando 10% do total (civil e militar) gasto em P&D no mundo. Os Estados Unidos são o país com o maior orçamento público para financiamento de P&D de defesa (0,41% do PIB de 2005) (45 e 46).

Dentre os fatores atuais, que levam a um aumento nos investimentos em P&D de defesa, podem-se destacar:

- a busca de sistemas que trabalhem com o Sensoriamento (S), o Processamento (P) e a Atuação (A), e, principalmente, a automação SPA;
- a evolução da RMA (Revolução em Assuntos Militares) para o conceito de Guerra em Rede Centralizada, como estratégia tecnológico-militar norte-americana (46);
- o aumento da necessidade de capacidades de inteligência excepcionalmente boas; e,
- versões melhoradas de equipamentos militares.

EUA - *O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)*

Na posição de maior potência mundial, com muitos e variados interesses, é natural que ocorram conflitos ao longo de sua trajetória (47).

A força multinacional, liderada pelos EUA, está atuante no processo de restabelecimento político e econômico do Iraque, mas enfrenta a instabilidade política e a ação de grupos terroristas, contrários à presença de estrangeiros no país. Está, pois, confrontada com uma situação paradoxal, dado que sua presença no país mesopotâmico continua a fornecer subsídios incentivadores de insurgência. Assim, a perspectiva de retirada num ambiente de desconfiança seria interpretada como uma abdicação de responsabilidade. Não existe uma boa solução para esse problema.

A permanência no Afeganistão também enseja o perigo de incremento nas escaramuças realizadas pelos insurgentes, radicais muçulmanos, contra as forças da coalizão lideradas pelos Estados Unidos. Os Estados Unidos já consideram a possibilidade de retirar-se do território afegão, depois de ser encontrado o terrorista Osama Bin Laden.

Em 2005, os gastos militares americanos (27) montaram a US\$ 518,8 bilhões, correspondentes a 4% do Produto Interno Bruto (PIB), que atingiu US\$ 12.970 bilhões. Dessa parcela, empregaram cerca de US\$ 53,3 bilhões em P&D de defesa, correspondendo a 0,41% do PIB (48).

Por intermédio de legislação específica, chamada de "Buy American Act" (49), a aquisição de material para as forças americanas só é realizada junto aos meios fabricados em território norte-americano. Esta atitude, extremamente correta, garante ao país um permanente estado de mobilização, tanto industrial quanto científico-tecnológica.

Existem diferentes agências que gerenciam o emprego de recursos financeiros em P&D militares. Nesse esforço, os EUA utilizam todas as universidades e centros de P&D, num *tour de force* verdadeiramente nacional. Os financiamentos obedecem a um planejamento global, na área de C&T de defesa. O "Critical Technologies Plan" (50) vigorou entre 1990 e 2005; nele, cada tecnologia crítica tinha uma ou mais aplicabilidades em materiais e serviços de defesa. Esse plano estratégico foi substituído, em 2003, pelo "Revolution in Military Affairs (RMA)" (51 e 52), curiosamente, coincidente com um trabalho publicado por nós (53) na revista do exército americano, *Military Review*, em 1994.

A agência DARPA ("Defense Advanced Research Projects Agency") é a organização central para a pesquisa e desenvolvimento de defesa (54 e 55). Ela é responsável por um orçamento de US\$ 3,28 bilhões, para financiamento de projetos de pesquisa e tecnologia, onde o risco e o benefício sejam ambos muito elevados e onde sucesso possa provocar avanços dramáticos nos papéis e missões militares tradicionais.

Nas instruções para o funcionamento do DARPA, está recomendado que o Escritório do Secretário de Defesa e a liderança das Forças Armadas devem atuar, consistentemente, para assegurar os recursos financeiros para o financiamento da P&D militar, protegendo das competições orçamentárias, com programas tradicionais (56).

Existe a fase do processo orçamentário, na qual o Presidente requer ao Congresso autorização para os gastos militares, suportados pela taxas pagas pelos contribuintes americanos. Assim, os recursos financeiros são orçamentários, dado que estão em estado de guerra. O governo empenha-se, politicamente, para obter os recursos financeiros necessários ao esforço militar. O país necessita, o governo empenha-se e o Congresso provê (51).

França - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

A França não está envolvida em conflitos (47). Existe apenas o contencioso do País Basco, na fronteira com a Espanha, que não carece de maiores preocupações e que traz problemas e dores de cabeça aos espanhóis. Na verdade, essa calma proporciona à França a oportunidade de ser um dos maiores fornecedores de armas para os atores de conflitos geográficos, distribuídos pelo mundo.

Em 2005, os gastos militares franceses (28) atingiram US\$ 52,9 bilhões, correspondentes a 2,5% do PIB, que chegou a US\$ 2.178 bilhões. Assim, podemos constatar que os Estados Unidos, com 4% de gastos militares, são, disparado, o país que mais gasta nas despesas de defesa.

Por outro lado, o que é muito interessante consiste da sistemática francesa para gerenciar a obtenção dos meios de defesa. Como modelo único no mundo, a França possui “quatro” forças armadas: o exército, a marinha, a aeronáutica e a Delegação

Geral para o Armamento (DGA) (57). Esta, na realidade, é a força armada científico-tecnológica, que atua em proveito das outras três forças e que foi criada pela reunião do pessoal técnico oriundo dessas forças. Para garantir o provimento dos meios necessários à constante modernização militar, a DGA tem as seguintes missões: equipar as forças armadas, preparar o futuro e promover as exportações de armamento. No cumprimento dessas missões, a DGA realiza a encomenda de cerca de US\$ 15 bilhões anuais à indústria e exporta cerca de US\$ 7,5 bilhões, por ano, de equipamentos de defesa.

O orçamento da DGA é estabelecido com a seguinte filosofia, compartilhada pelos poderes executivo e legislativo: “os gastos militares representam importante investimento para o desenvolvimento da indústria de defesa da França”, portanto, não são necessárias fontes de recursos extraordinários.

China - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

A China experimenta um período de relativa tranquilidade (47), o que proporciona um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico, razão pela qual ela é considerada um dos principais países emergentes. Para não dizer que tudo está tranquilo, ela enfrenta problemas duradouros com Taiwan e o Tibet. O Dalai Lama, líder

espiritual dos tibetanos, no exílio, recentemente, lançou um novo apelo para renovar o diálogo com a China, a fim de resolver a crise no Tibet. Quanto a Taiwan, a China mantém-se irredutível na defesa da tese de que a ilha é território soberano chinês. A China, potência mundial emergente, tem demonstrado capacidade de aumento sustentado nos gastos militares.

Em 2005, os gastos militares chineses chegaram a US\$ 44,32 bilhões, correspondentes a 1,9% do PIB, que montou a US\$ 2.264 bilhões (30).

Para compensar as perdas orçamentárias do Exército Popular de Libertação (PLA), ocorridas até 1985, a liderança central deu carta-branca ao PLA, para que participasse de várias espécies de atividades de negócio, envolvendo, desde hotéis, até serviços de telecomunicações (58). As receitas geradas por tais atividades eram "ganhos extra orçamentários" do PLA, que não apareciam de forma alguma no orçamento estatal. Essas operações renderam um bom dinheiro, mas problemas de corrupção levaram ao fechamento de quase a metade dos "negócios", na década passada, demonstrando que essa solução, para financiamento de gastos militares, não é recomendável ser adotada.

Algumas dessas receitas são ainda hoje usadas com objetivo de defesa. Analistas ocidentais suspeitam que os principais armamentos importados pela China foram adquiridos através de apropriações especiais, fora do orçamento de defesa.

Índia - *O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)*

Um exemplo de conflito entre dois Estados é o que ocorre entre a Índia e Paquistão, duas potências nucleares (47). A Índia – de maioria hindu – e o Paquistão – muçulmano – disputam a região da Caxemira, localizada ao norte da Índia. A motivação oriunda desse estado de conflito, juntamente com uma forte economia emergente, serviu para sustentar o crescimento dos gastos militares.

Em 2005, os gastos militares indianos atingiram US\$ 22,27 bilhões, correspondentes a 2,8% do PIB, que alcançou a cifra de US\$ 793 bilhões (31). Os números na Índia não são muito confiáveis. Utilizando o conceito do "Purchasing Power Parity (PPP)", a *Globe Security* estimou que, naquele ano, o orçamento militar atingiu o equivalente a US\$ 100 bilhões. Comparando este número com o

apontado pelo SIPRI, vemos uma desproporcional razão de 100 para 22 (59 e 60). Para dificultar mais ainda a análise dos números financeiros, é importante notar que a energia nuclear e a pesquisa espacial não recebem recursos do orçamento de defesa.

Os planejadores de defesa enfrentam a situação de ter que rever os programas de armamento, à luz das mudanças, tanto no plano mundial quanto regional. Como resposta à chamada década perdida na modernização militar, a especificação de elevados recursos para defesa é um reflexo da preocupação do Governo em assegurar uma rápida modernização das forças armadas.

A Índia, aparentemente, tem-se valido apenas de recursos financeiros de origem fiscal, para os programas de aquisição de armamento.

Rússia - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

Dentre os problemas que existiam, por ocasião da Guerra Fria e do esfacelamento da União Soviética, sobrou a luta da Chechênia para tornar-se independente (47). A Chechênia ocupa uma região do Cáucaso de importância estratégica para a Rússia, por causa do petróleo, e também é motivo de grande instabilidade, em função de conflitos étnicos. A principal força motriz do aumento dos gastos militares tem sido o programa de reforma, aprimorando a capacidade da Rússia em combater o terrorismo, restaurando a projeção do poder global e consolidando a influência nos vizinhos, antigos estados soviéticos.

Ocorreu, recentemente, um conflito entre a Rússia e a Geórgia, motivado pela tentativa desta última de retomar o controle da região separatista de Abkházia, que conquistou sua independência, de fato, nos anos 90. A Geórgia, porém, nunca reconheceu a perda desses territórios. Mais da metade dos 70 mil ossétios tem cidadania russa e quer que a província se junte à Ossétia do Norte, que desde o fim da União Soviética faz parte da Rússia.

Em 2005, os gastos militares russos atingiram US\$ 28,49 bilhões, correspondentes a 3,7% do PIB, que chegou a US\$ 770 bilhões (32). A Rússia, de longe o maior gastador na Europa Oriental, aumentou sua despesa militar em 8,8%, em termos reais de 2005, continuando uma tendência começada em 1998.

O orçamento de aquisições sinaliza um foco crescente na contra insurgência e na dissuasão nuclear, assim como uma presença aumentada e transformada na Ásia Central e no Cáucaso. Além do dinheiro de arrecadação fiscal, a Rússia vale-se de recursos, em grande quantidade, do petróleo e gás natural, que estão com preços crescentes no mercado mundial (61).

Turquia - *O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)*

Trabalhadores do Curdistão, forçaram para cima os gastos militares e de segurança (47). Os Curdos querem a independência do Curdistão, e para isso guerrilheiros separatistas lutam pela independência desde os anos 1980. A área em que habitam se encontra sob domínio da Turquia, do Iraque, da Síria e do Irã.

Em 2005, os gastos militares turcos atingiram US\$ 10,3 bilhões, correspondentes a 2,8% do PIB, que atingiu US\$ 342 bilhões (31).

Apesar da existência de leis, o orçamento militar turco está longe da transparência. Quando os cálculos são feitos com os dados disponíveis, os gastos militares oscilam entre 2% e 4% do PIB. A imprensa turca credita esse fenômeno à crescente economia turca.

Por outro lado, os números dos gastos militares continuam crescendo e alguns números de fundos extra orçamentários ainda permanecem inacessíveis. A principal organização para aquisição de armamento, o Subsecretariado da Indústria de Defesa, responsável pelo Fundo SSM, gastou US\$ 1,2 bilhões em compras, no ano de 2007 e primeiros cinco meses de 2008.

A estrutura de trabalho disponível no Ministério da Defesa para a indústria de defesa focaliza uma "Subsecretaria de Indústria de Defesa (SSM)". A SSM foi criada por lei e, dentre outras, conta com as seguintes responsabilidades:

- organizar a indústria turca;
- planejar a produção de armas e equipamentos modernos em instituições privadas e públicas;
- realizar a P&D de armas e equipamentos modernos, construir seus protótipos, realizar pagamentos prévios, planejar ordens prévias e determinar outros apoios financeiros e econômicos; e,
- coordenar ações de exportação e *offset*, relacionadas com produtos de indústrias de defesa.

As atividades da SSM são custeadas pelo Fundo de Apoio à Indústria de Defesa, cujas receitas mais importantes derivam de impostos e receitas, a partir de produtos de fumo e alcoólicos, e de receita de jogos de azar e de loteria (62). É importante notar que o Fundo SSM destina a quase totalidade dos recursos a programas de aquisição de armamento. O Fundo SSM engloba cerca de um terço do esforço global turco, para a modernização das forças armadas.

África do Sul - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

A paz que reina no país após o fracasso do "Apartheid" é o fator mais importante para que os gastos militares se mantenham em níveis baixos (47). No SIPRI (2006), é apresentado o argumento de que os gastos percentuais são baixos, por causa do crescimento constante da economia. O grande papel das forças armadas sulafricanas, atualmente, é o de integrar forças de paz da ONU, no continente africano.

Em 2005, os gastos militares sul-africanos atingiram US\$ 3,98 bilhões, correspondentes a 1,6% do PIB, que alcançou o valor de US\$ 224 bilhões (34).

O acesso a recursos financeiros orçamentários não tem sido difícil. Assim, na África do Sul, a justificativa para receber o que é necessário não decorre da procedência do dinheiro, dado que ele vem do orçamento do governo. A justificativa prende-se aos efeitos positivos sobre a economia e resultantes de um extenso programa de *offsets*, oriundos dos programas de importação de armamentos (63, 64 e 65).

Argentina - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

O atual contexto militar argentino é de paz, no campo internacional e de desprestígio das forças armadas, no campo interno, por conta do período de exceção que conduziu à derrota na Guerra das Malvinas (47). Em consequência, o governo faz ouvidos de mercador e não atende, minimamente, as demandas militares, para dispor de meios necessários ao cumprimento da sua missão constitucional, posto que as diferenças com o Chile permanecem em estado latente.

Em 2005, os gastos militares argentinos atingiram US\$ 1,91 bilhões, correspondentes a 1,1% do PIB, que atingiu US\$ 173 bilhões (35).

Em nível de política de defesa, a logística integra atividades civis e militares com idêntico objetivo: valorização do potencial nacional. O Centro Científico e Técnico (GACTEC) foi criado em 1996 para canalizar os esforços em P&D civil e militar. Dentre as funções do GACTEC, encontram-se a determinação das áreas prioritárias para a pesquisa, assim como, a definição estratégica de médio e longo termo, com especial referência às melhorias na defesa nacional.

A Argentina conta, estruturalmente, com a principal organização de P&D para defesa, que é o CITEFA (Instituto de Pesquisa Científica e Técnica das Forças Armadas), além da Direção Nacional da Antártica, o Serviço Nacional de Meteorologia, o Instituto Universitário das Forças Armadas, o Serviço Nacional de Hidrografia e o Serviço de P&D Naval, reunindo, todos, mais de 580 cientistas e técnicos (Ref. 66). Em 1997, o CITEFA investiu US\$ 15,2 milhões em P&D de defesa, correspondendo a irrisórios 0,0095% do PIB, que atingiu US\$ 159,54 bilhões.

Não existem fontes especiais de provimento de dinheiro de investimento para a defesa. A fonte de recursos para os gastos militares é tão somente orçamentária e, além disso, os militares argentinos não contam com a boa vontade dos poderes executivo e legislativo.

Venezuela - *O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)*

Em 1º de março de 2008, instalou-se uma crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela, ocasionada pela morte do nº 2 das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Raul Reyes, ocorrida na fronteira da Colômbia com o Equador (47). A incursão colombiana tinha o objetivo de eliminar o líder das forças revolucionárias atuantes no país, e que são financiadas pelo dinheiro do narcotráfico, entretanto, penetrar em terras vizinhas e soberanas sem a autorização do Equador poderia caracterizar uma violação diplomática com potencial de conflito armado. A Venezuela colocou-se, imediatamente, ao lado do Equador, atizando os espíritos beligerantes. A razão prevaleceu e a Colômbia formalizou um pedido de desculpas, reafirmando o respeito ao Equador.

Em 2005, talvez na eventualidade de futuros conflitos, o governo venezuelano elaborou um plano estratégico para a defesa integral do país. O novo plano estratégico fundamentava-se em três colunas básicas: fortalecimento do aparato militar venezuelano, com contratos de aquisição de armamentos; fortalecimento da união cívico-militar; e aumento da participação do povo na defesa da nação.

Esse esforço para modernizar suas forças armadas suscitou preocupações e temores de uma eventual corrida de armamentos, ou mesmo de um fluxo de armas para grupos armados. A transparência adotada nas aquisições minimizou os temores.

Naquele ano de 2005, os gastos militares venezuelanos atingiram US\$ 1,89 bilhão, correspondentes a 1,3% do PIB, que atingiu US\$ 128 bilhões (36). Na América Latina, a Venezuela teve o quarto maior aumento, em 2005 – 12,4% - e o terceiro maior em termos de dólares, depois do Brasil e Chile.

Até a crise financeira internacional, a Venezuela estava vivenciando um período de aumento de receitas governamentais, devido ao aumento no preço do petróleo, que estava propiciando gastos militares crescentes. Estes gastos são financiados por recursos orçamentários e por recursos da conta petróleo (67). Com a crise, o preço do petróleo caiu para cerca de 40% do valor de comercialização. É possível que a Venezuela se tenha endividado, na compra de armamentos, ou tenha comprometido parte de suas divisas, por conta de futuras aquisições, em função do alto preço do barril de petróleo e agora, esteja em vias de ficar em situação difícil, com a redução do preço internacional do mesmo.

Chile - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

O contexto militar do Chile está passando por um período de calma (47). Mesmo assim, durante 2005, esteve engajado em esforços significativos para modernização de suas forças armadas, e este processo de modernização está se desenvolvendo com uma velocidade tal que o Chile deverá ser o primeiro país da América Latina a possuir forças militares “padrão OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)” (68, 69 e 70).

Em 2005, os gastos militares chilenos atingiram US\$ 4,40 bilhões, correspondentes a 3,7% do PIB, que atingiu US\$ 95,6 bilhões (37).

Observe-se que 3,7% do PIB representam uma soma elevada de recursos financeiros, a serem gastos no custeio e na modernização militar. Isso ocorreu porque de acordo com a Lei Reservada del Cobre, lei nº 13.196, de 29 de outubro de 1958, recentemente modificada em 1987, 10% da receita total de exportação das empresas estatais de cobre vão diretamente para os cofres militares, para serem utilizados no "procurement" militar (71). Além disso, os aumentos nos preços do cobre vieram engordar ainda mais o orçamento militar.

A uma extensão maior do que ocorre com qualquer outro país da região, o processo chileno de aquisição de armamento está, quase integralmente, sob o controle das forças armadas e ocorre com pouco ou nenhum envolvimento político de civis. Submarinos Scorpene irão substituir outros da classe Oberon, comissionados em 1976, e foram planejadas compras de helicópteros, que irão substituir os envelhecidos Puma, Lama e Sistemas MD-570F. Em consequência, os militares chilenos estão hábeis a adquirir os mais avançados equipamentos disponíveis, em tempos de aumento da receita do cobre (72).

Peru - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

O Peru e a Bolívia foram derrotados pelo Chile na Guerra do Pacífico (1879-1881). Ao final do conflito, o Chile anexou ricas áreas em recursos naturais de ambos os países derrotados. A guerra deixou cicatrizes profundas nas sociedades peruana e boliviana. A derrota desencadeou uma forte vontade de vingança, levando ao fortalecimento das forças armadas, até os dias atuais (47). Preocupado com os esforços chilenos para a modernização das forças armadas, o Peru criou uma lei destinando recursos da exploração do petróleo e gás natural, para atendimento de gastos militares (73). Agora, ambos dispõem de legislação favorável ao aparelhamento.

Em 2005, os gastos militares peruanos atingiram US\$ 1,16 bilhão, correspondentes a 1,5% do PIB, que atingiu US\$ 77,27 bilhões (38).

Os preços de minérios e combustíveis fósseis estão elevados e continuam a crescer. Isso tem sido um fator de ajuda para elevação dos gastos militares. Dessa maneira, os aumentos no Chile e Peru são direcionados, "uma vez que suas despesas militares estão acopladas, por lei, aos lucros da exploração de recursos naturais".

Brasil - O contexto militar e a sistemática de acesso a recursos financeiros para gastos militares (incluindo P&D para defesa)

O baixo nível dos gastos militares pode ser atribuído à percepção de que o País tem poucas ameaças externas, mesmo relacionadas com a grande dimensão territorial do Brasil, em relação à de seus vizinhos. Em termos de conflitos, o processo de aproximação com a Argentina, desde os anos 1980, virtualmente, inibiu qualquer ameaça potencial ao Brasil (47). Este se encontra em um estado de paz cooperativa com os países sul-americanos, chegando ao ponto de tentar patrocinar a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A maior fonte de preocupações, atualmente, é a cobiça internacional relacionada com a Amazônia e as riquezas guardadas em seu território. O Brasil é um país rico, mas precisa trabalhar, intensamente, com a segurança transmitida por suas forças armadas, para que a população brasileira seja beneficiada por um processo de desenvolvimento e de enriquecimento, característico de um país desenvolvido.

Embora a taxa de gastos militares por PIB seja muito baixa, pelo tamanho de sua economia, em termos absolutos, o Brasil é de longe a maior potência militar da América Latina. Em termos absolutos, o Brasil situa-se na 12ª posição mundial em gastos militares totais (44).

Em 2005, os gastos militares brasileiros atingiram US\$ 12,45 bilhões, correspondentes a 1,4% do PIB, que atingiu US\$ 644 bilhões (29). Os maiores gastadores da América do Sul são Brasil, Chile e Colômbia. Embora os gastos militares do Brasil sejam os maiores da região, eles são mais do que 2,7% superiores ao do segundo maior gastador. O tamanho de sua economia implica em que isso represente tão somente 1,4% do seu PIB.

A despeito dos aumentos nos gastos militares em outros países sul-americanos, entretanto, a América do Sul, juntamente com o restante da América Latina, é a região que menos realiza gastos militares e que tem a menor taxa de PIB dedicada à defesa (74).

Os gastos militares globais nos doze países considerados representam 4% dos gastos mundiais e 9% do orçamento americano de defesa (75).

Mesmo assim, as forças armadas vêm tentando obter recursos para seus projetos de defesa prioritários: para o Exército, o Projeto "Calha Norte" e a defesa da Amazônia; para a Marinha, o submarino atômico; e para a Aeronáutica, o avião supersônico de combate, entretanto,

elas vêm sendo reduzidas em seus orçamentos, por conta de uma economia que vem cortando os gastos militares, impiedosamente, e deixando as forças armadas em estado de penúria...

É imperioso reportar que a Marinha brasileira esteja protegida por lei para receber recursos financeiros da conta petróleo, à semelhança do que acontece com a Rússia, a Venezuela e o Peru, entretanto, a Marinha não tem recebido parcela significativa desse dinheiro, porque o governo vem exercendo o contingenciamento parcial desses recursos. Se a lei privilegiasse as três Forças, talvez houvesse maior peso político para o descontingenciamento desses recursos.

As Leis nº 7.990/89 e 9.478/97, conhecidas como "leis do petróleo", estabelecem que a Petrobras deverá recolher ao Tesouro Nacional quantitativos financeiros correspondentes a sua extração e produção. Parte desse valor é destinado à Marinha do Brasil, são os chamados "Royalties", cuja aplicação, dentre outras, é de propiciar as atividades de patrulha e proteção das plataformas e bacias petrolíferas da costa brasileira. Em 2007, a Lei Orçamentária Anual (LOA) previu arrecadação da ordem de R\$ 1,4 bilhões de "Royalties" para a Marinha, entretanto, apenas R\$ 551,8 milhões (38,9%) compunham o OCC (Orçamento de Custeio e Capital) da Força, o restante, no valor de R\$ 861,9 milhões ficou na "Reserva de Contingência". Ao encerrar 2006, o Comando da Marinha possuía o montante retido no Tesouro Nacional de R\$ 2,61 bilhões referentes às receitas vinculadas aos "Royalties", que não foram repassados.

CONCLUSÃO

Do estudo realizado, pode-se depreender que o Brasil está longe de apresentar uma política de defesa que priorize as Forças Armadas e uma estratégia de defesa que assegure os recursos financeiros, para atender, minimamente as necessidades operacionais, com meios modernos e eficazes e para impor respeito, evitando eventuais cobiças ao Patrimônio Brasil.

Dessa maneira, é necessário que se estabeleça um amplo debate nacional sobre o Patrimônio do Brasil, visando despertar no povo brasileiro a consciência social da necessidade da proteção de nossas riquezas. O objetivo a ser atingido é a sociedade brasileira levar o poder executivo e o legislativo a agirem com a responsabilidade correspondente à de um país rico.

Além disso, no Brasil, cada uma das três Forças Armadas possui uma estrutura independente de P&D militar. Elas ficam disputando entre si os escassos recursos, equivalentes a 0,012% do PIB, para os respectivos planos de desenvolvimento. Um modelo eficaz como o adotado pela França poderia gerar uma eficiente e integrada infraestrutura para P&D, nas Forças Armadas brasileiras, materializado na criação da quarta força armada, a Engenharia Militar, inspirada pela Delegação Geral para o Armamento (DGA) e mobiliada pelos engenheiros e órgãos de C&T das três Forças.

Ainda no quadro estrutural, é recomendável a criação de uma Agência de Financiamento à P&D militar, no Ministério da Defesa, semelhante à DARPA, do Departamento de Defesa (DoD) americano. Parcela substancial dos recursos para financiamento dos gastos militares seria assegurada, anualmente, para dar suporte funcional ao trabalho dessa agência.

No quadro legislativo, é importante a adoção de um dispositivo legal do tipo "Buy Brazilian Act", para assegurar que a aquisição do material de defesa só se efetue em empresas e em linhas de fabricação, instaladas no território brasileiro. Essa medida, além de ser muito importante para a saúde da indústria de defesa brasileira, assegura um estado de pré-mobilização.

Foram mencionadas as "leis do petróleo", que destinam recursos para a Marinha, mas o governo libera tão somente os recursos para o custeio naval. Dessa forma, ainda no quadro legal, é necessária a elaboração de lei destinando recursos financeiros para os gastos das Forças Armadas, pois o Exército, a Aeronáutica e a Marinha, juntos, têm maior peso político para a liberação de seus recursos. No caso brasileiro, pode-se eleger, como possíveis fontes de recursos financeiros, o petróleo, a "água", a loteria, o fumo, o turismo, dentre outras.

No caso do petróleo, o Brasil encontrou, recentemente, uma fonte imensa, em águas profundas, na camada pré-sal. O governo estuda a aplicação de recursos, provenientes da exploração dos megacampos de petróleo da camada pré-sal, na educação e previdência e divulgou que se os recursos sobrarem, poderão ter outros destinos. Vem então a pergunta: por que não a pauta da defesa?

No caso da água, pode-se legislar com bastante tranquilidade, porque ainda está um pouco longe o início da exploração da água do Aquífero Guarani, entretanto, o Brasil possui cerca de 70% do Aquífero, que tem uma recarga útil anual de 40 bilhões de m³, o que representa uma imensa riqueza em estado potencial de exploração.

Recursos provenientes da loteria e do fumo teriam maior dificuldade de serem adotados porque já estão na pauta de arrecadações e distribuições duramente disputadas e estabelecidas.

Os turismos, externo e interno, poderiam ser fontes bastante atrativas, dado que não foram ainda explorados e as Forças Armadas poderiam contribuir com a segurança, nos principais pontos turísticos.

O “Paradoxo Brasileiro” remete-nos a uma indecisão secular: um país rico como o Brasil procede como se pobre fosse. Na verdade, ocorre uma dicotomia: o Brasil é um país rico habitado por uma população com um percentual de pobreza elevado. O grande desafio é a manutenção do rico patrimônio, no acervo brasileiro, e a competente gestão desse patrimônio, para reduzir o percentual de pobreza de seus habitantes. Em primeiro lugar, a questão é saber se há disposição ou não para defender seu patrimônio de maneira efetiva e competente. Não se relaciona a segurança à sua fonte de riqueza, nem tampouco, *et pour cause*, à estratégia de defesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos em Periódicos

Artigos em Revistas e Jornais

“ONU autoriza Brasil a ampliar limites de sua fronteira marítima...”, 06/05/2007, www.estado.com.br/editorias/2007/05/06/pol1.93.11.20070506.14.1.xml.

“Aquífero Guarani, Universidade da Água”, www.uniagua.org.br/website/default.asp?tp=3&pag=aquifero.htm.

“Rochas ígneas ultramáficas”, www.seicom.pa.gov.br/diram/docs/trab_public/diversos/min_para/Mp05.doc.

“O Setor Mineral – Reserva das Principais Substâncias Mineraias – 1993”, www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/bsetmin.pdf.

“ABRATI – Associação Brasileira das Empresas de Turismo...”, www.abrati.org.br/index.php?a=mostra_medidas_prov.php&ID_MATERIA=7806.

“Relação de Estações Rodoviárias cadastradas no DAER”,
www.daer.rs.gov.br/rel_rod_reg.pdf.

“Estações Rodoviárias no Brasil”, www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=6354.

“Em 6 anos, São Paulo terá novo aeroporto, ao custo de R\$ 5 bilhões...”,
O Estado de São Paulo, 21/07/2007, www.estado.com.br/editorias/2007/07/21/cid-1.93.3.20070721.4.1.xml.

“INFRAERO planeja construir mais um aeroporto em São Paulo”, Uol
Economia, 24/01/2007, <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/01/24/ult1913u63768.jhtm>.

“INFRAERO – Aeroportos Brasileiros”, www.aeroportoдебразilia.gov.br/impr_noti_prev.php?ni=1930&menuid=impr.

“INFRAERO – Aeroportos Brasileiros”, www.infraero.gov.br/impr_noti_prev.php?ni=655&menuid=impr.

“DATASUS-CNESNet – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde”,
http://w3.datasus.gov.br/datasus_n/default.php?area=040208.

“O verdadeiro preço de Itaipu”, www.estado.com.br/suplementos/ali/2008/04/27/ali-1.93.19.20080427.8.1.xml.

“Com pré-sal, previsão é de que País terá reservas de 55 bilhões de barris”, InvestNews,
Gazeta Mercantil, 18/08/2008, http://indexet.gazetamercantil.com.br/arquivo/2008/08/18/31/Com-pre_sal,-previsao-ede-que-Pais-tera-reservas-de-55-bilhoes-de-barris.html.

“Preços médios de referência do gás natural (2006)”, Tab. 2,18 –ANP.
“Ministério de Minas e Energia”, ANP Tab. 2.18, www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=1432&pageId=10780.

“Carvão Mineral”, [www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/08-Carvao\(2\).pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/08-Carvao(2).pdf).
“Sumário Mineral”, www.dnpm.gov.br/assets/galeriadocumento/sumariomineral2001/Sumário%20Parte%201.doc.

“INB – Reservas de Urânio no Brasil”, www.inb.gov.br/reservasBrasil.asp.
26 “O preço do urânio: GoodnightMoon”, <http://goodnight-moon.net/sociedade/o-precodo-uranio/>.

“Petrobras ultrapassa Microsoft em valor de mercado”, Google Discovery,
<http://googlediscovery.com/2008/05/20/petrobras-ultrapassa-microsoft-em-valor-demercado/>.

"Infraero vai abrir capital "provavelmente" só em 2010", Valor Econômico, 08/07/2008, <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2008/7/8/infraero-vai-abrircapital- provavelmente-so-em-2010>.

"Brasil domina lista de maiores empresas das bolsas latino-americanas", em 10/01/2008, <http://noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2008/01/10/ult1767u111414.jhtm>.

"Reino Unido foi maior exportador de armas em 2007", o Globo.com, 18/06/2008, <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL605595-5602,00.html>.

"Venezuela's new Bill Law is seen as a risk to growth", The New York Times, 04/12/2001, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F02E1D81F3DF937A35751C1A9679C8B63>.

Gonzalez Cabrera, P., "Chilean military plans to be NATO-standard force by 2010", El Mercurio, 18 Jul 2005.

"Gastos militares e comércio de armas aumentaram no mundo em 2007", http://www.newstin.com.pt/showsimilar.a?edition=pt&document_id=67808046&group_id=pt-010-000343044&similarFilter=ALL.

Artigos Acadêmicos

VAN ATTA, R.H., Cook, A., Gutmanis, I., Lippitz, M.J., Mahoney, R., and J.H. Nunn, "Transformation and Transition: DARPA's Role in Fostering an Emerging Revolution in Military Affairs", Vol. 1- Overall Assessment, April 2003 and Vol. 2- Detailed Assesments, November 2003. "A Revolution in Military Affairs", <http://meme.org/9-11-revolution-military-affair>.

AMARANTE, José C.A., "The Automated Battle: A Feasible Dream?", Military Review, Vol. LXXIV, nº 5, May 1994.

HEWSON, R "Chile's first F-16 rolled out", Defense News, p. 26, 25 Apr 2005.

_____, "Chile bolsters fighter force", Jane's Defense Weekly, p. 31, 5 Mai 2004.

HIGUERA, J., "Chile's rise copper fortunes allows arms buys", Jane's Defense Weekly, p. 8, 18 May 2005.

HIGUERA, J., AGÜERA, M., "Chilean suborder sees 1st delivery", Defense News.com, 12 Jun 2005.

FONTES PRIMARIAS E BANCO DE DADOS

Banco de Dados

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) military expenditure database

"SIPRI Yearbook 2006", <http://yearbook2006.sipri.org/>.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", USA, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.USA.htm,

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", França, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.France.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Brasil, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Brazil.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", China, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.China.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Índia, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.India.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Rússia, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Russia.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Turquia, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Turkey.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", África do Sul, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.SouthAfrica.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Argentina, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Argentina.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Venezuela, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Venezuela.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Chile, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Chile.htm.

"The SIPRI Military Expenditure Data Base", Perú, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/result.php4.Peru.htm.

"R&D in Knowledge-Intensive Economies", file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/R&D%20World/c0s3_R&D_World.htm.

"Public national expenditures on research and development (R&D) by civil and defense", file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/R&D%20World/tab9_1_6.R&D.Budget.htm.

"The SIPRI definition of military expenditure", file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/mex_definition.SIPRI.html.

WANG, S., "The Military Expenditure of China, 1981-1998", Armament, Disarmament and International Security, Appendix 7D, SIPRI Yearbook 1999.

COOPER, Joe, "Military Expenditure in 2005 and 2006 Federal Budgets of the Russian Federation", Centre for Russian and East European Studies, University of Birmingham, Jan 2006, www.sipri.org/contens/milap/cooper_russia_20060130.

"Chapter 8 – Military Expenditure", <http://yearbook2006.sipri.org/chap8>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
OECD, R&D Database, May 2007, extraído da OCDE (2007), p. 71.

LIVROS

CÂNDIDO, J., "Indústria Brasileira de Defesa: uma Questão de Soberania e de Auto Determinação" in PINTO, J.R.de Almeida; ROCHA A.J. Ramalho; SILVA R. Doring Pinho (org). *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico tecnológico do País*. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

OUTROS DOCUMENTOS

Relatórios Oficiais

“Brasil”, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, Edição Numerada, Exemplar nº 6033, Brasília, 15/09/1979

“US R&D spending”, MR1639.0.Ch5.R&D.Budget.pdf, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1639.0/MR1639.0.ch5.pdf.

“The President’s Council of Advisers...”, 2003, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1639.0/MR1639.0.ch1.pdf.

“O setor de Ciência e Tecnologia na Argentina”, CITEFA, 11/08/2008, www.dctec.mre.gov.br/.../buenos-aires/o-setor-de-ciencia-tecnologia-na-argentina/.

YOUNG, Leo, “The Department of Defense Critical Technologies Plan for the Committees on Armed Services United States Congress”, em vigor 1990-2005, 15/03/1990.

“UNESCO South Asian Regional Workshop on S&T STATISTICS, 19-24 Nov 2005, www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/S&T/Workshops/SAsia/Delhi_10.pdf.

Amarante, José C.A, “Programa Conjunto com a Turquia”, Relatório nº2/ SecEx, 26Mai2001, Secretaria Executiva para Assuntos da IMBEL, Ministério da Defesa, Brasília, 2001.

Tambudzai, Z., “Military Burden Determinants in Southern Africa, 1996-2005: A Cross-Section and Panel Data Analysis”, Economic Development in Africa Conference, 2004.

OUTRAS FONTES DE CONSULTA

“List of countries by military expenditures”, file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Sipri%20-%20Gastos%20Militares/List_of_countries_by_military_expenditures.htm,

“Geografia dos Conflitos”, www.cmjf.com.br/cmjf24horas/aluno/material/1184008474.doc.

"DARPA Home", www.darpa.mil/.

"DARPA Mission", www.darpa.mil/mil/body/mission.html.

"Darpa", www.britannica.com/eb/article-9389932/Defense-Advanced-Research-Projects-Agency.

"DGA", www.defense.gouv.fr/dga/.

"India Military Budget", www.globalsecurity.org/military/world/india/budget.htm.

SEHLAPELO, M., "The South African Strategic Defence Procurement Package and Economic Growth: are they mutually exclusive?", www.iss.co.za/pubs/ASR/11No4/sehlapelo.pdf.

"Offsetting the Costs of SA's Strategic Defence Package",
<file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Africa%20do%20Sul/Paper75.html>.

"The Brazil – Defence&Security Report 2008",
<file:///E:/Meus%20documentos/UFF%20-%20Prof%20Visitante/Projeto%201-%20FAPERJ/Brasil/brazil.html>

Resenha crítica de SHY, John; COLLIER, Thomas W.
Guerra Revolucionária. In: PARET, Peter (Ed).
Construtores da Estratégica Moderna: de Maquiavel à
era nuclear. Tomo 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército
Editora, 2001, p. 467-530.

GUERRA REVOLUCIONÁRIA

Resenha Crítica*

Oswaldo Peçanha Caninas
Mestrando em Estudos Estratégicos.

- Não sei o que você quer dizer com “glória” – Alice disse. Humpty Dumpty sorriu com desdém.
 - É óbvio que não sabe... até que eu lhe diga. Eu quis dizer: “Há um belo argumento infalível para você!”
 - Mas “glória” não significa “um belo argumento infalível” – Alice objetou.
 - Quando *eu* uso uma palavra, – Humpty Dumpty disse com certo desprezo – ela significa o que eu quiser que ela signifique... Nem mais nem menos.
 - A questão é – disse Alice – se você *pode* fazer as palavras significarem tantas coisas diferentes.
 - A questão é – disse Humpty Dumpty – quem será o chefe... E eis tudo.
- Alice ficou pasmada demais para dizer qualquer coisa; assim depois de um minuto Humpty Dumpty começou de novo:
- São geniosas algumas delas... Principalmente verbos, são os mais orgulhosos... Com os adjetivos você pode fazer de tudo, mas não com os verbos...(CARROLL, 2008, grifo nosso)

Não, o texto não é sobre literatura infantil, é sobre política e poder, guerra e força armada. Mas você, meu caro leitor pode estar se perguntando o que significa esta citação de Lewis Carroll, autor de “Alice no país das maravilhas”. Estaria o autor louco?

*“Guerra Revolucionária” é um artigo de autoria de John Shy e Thomas Collier. Integra o livro “Construtores da Estratégia Moderna: de Maquiavel à era nuclear”, organizado por Peter Paret. Este livro foi editado pela Biblioteca do Exército (BIBLIEX) em 2001.

Posso afiançar que não estou louco. Explico-me. Como recorda Carroll, pela boca de *Humpty Dumpty* — um ovo falante, impertinente e solitário —, as palavras dizem aquilo que o emissor quer que signifiquem. Portanto, se o emissor pode “fazer as palavras significarem tantas coisas diferentes”, ele é o chefe.

O mesmo se dá com o debate moderno sobre guerra revolucionária. Grande parte da literatura mundial, para não dizer a quase totalidade, se encontra em inglês. Não é coincidência. A língua, neste caso, não é o meio de difusão das ideias, mas a expressão da grande quantidade de autores anglo-saxões que tratam a respeito deste tema. Se os autores dos países centrais podem tratar deste assunto com o viés que acharem mais adequado, é desta maneira que se perceberá o assunto em nível mundial.

Nesse contexto, o texto de Shy e Collier propõe uma excelente revisão da história do conceito de guerra revolucionária sem descurar do quanto de antigo ainda se tem nos fenômenos do chamado “novo terrorismo”¹.

Nesta resenha pretendo me ater a algumas ideias que os autores não expandiram, provavelmente porque a data de publicação foi posterior ao 11 de setembro de 2001. Ao fim, veremos que o texto foi beneficiado, visto que os autores o publicaram antes do empobrecimento das análises pós 11 de setembro.

A primeira parte da análise será centrada nos óbices a respeito do consenso sobre a definição conceitual sobre o terrorismo e não mais (infelizmente) sobre guerra revolucionária. A segunda parte é sobre a tentativa de solapar a legitimidade do recurso à força por parte dos combatentes irregulares ou revolucionários.

Por uma história conceitual

A análise de Shy e Collier calca-se fortemente (apesar de não explicitamente) nas ideias dos historiadores da chamada Escola dos *Annales*. Marc Bloch, também da Escola dos *Annales*, foi quem primeiro levantou a ideia da importância da história dos conceitos. Esta corrente defende que se dê maior importância “à historicidade das mudanças conceituais e seu entendimento de como a legitimidade política está inserida e limitada pelo conjunto de vocábulos à disposição em uma determinada época” (BELL, 2002, p. 327).

¹ Para a moderna abordagem do conceito de “novo terrorismo” ver MORGAN, Matthew J. *The origins of the new terrorism*. **Parameters**, v. 34, n. 1, Spring 2004, p. 29-45.

Os conceitos de guerra revolucionária e de terrorismo são construções sociais dotados de uma história cujo significado não é igual para todos. Estes conceitos, além de construídos, possuem uma natureza subjetiva que faz com que tenham uma significação intrínseca, dada pelo significado da palavra, e outra que depende do efeito do fenômeno sobre o alvo. Brian Jenkins afirma que o terrorismo “não é apenas o que os terroristas fazem, mas o efeito – a publicidade, o alarme – que criam com suas ações” (1978, p. 119 apud RABELLO, 2006, p. 12). O moderno debate esqueceu, quase completamente, o conceito de guerra revolucionária, para centrar-se na visão mais estreita de terrorismo.

O terrorismo, assim como a guerra revolucionária, não possui uma definição aceita entre os acadêmicos, muito menos entre os políticos. As tentativas de chamar atenção para alguns detalhes do fenômeno têm sido “insuficientes para capturar a magnitude do problema ao redor do mundo” (LAQUEUR, 1996, p. 24). A análise de Shy e Collier, no entanto, tem o mérito de ressaltar o caráter dúbio do discurso da guerra revolucionária ao afirmar que “não existe vocabulário apolítico ou neutro; as próprias palavras são armas” (2001, p. 476).

Ora, se não há uma definição aceita de terrorismo, a grande batalha é pela hegemonia do discurso, para saber quem estabelecerá a definição de quem será ou não terrorista. Somos da opinião de que a pobreza do debate pós 11 de setembro² caracteriza-se por três grandes eixos de atuação.

O primeiro consiste em criar uma definição de terrorismo que se afaste cada vez mais do conceito de guerra revolucionária, extirpando a complexidade de seus motivos e manifestações. O ataque ao quartel de fuzileiros navais dos EUA no Líbano em 1983 foi considerado como terrorismo apoiado pelo estado “e não como exemplo específico daquilo que realmente era — o fenômeno muito antigo da guerra revolucionária” (SHY; COLLIER, 2001, p. 475).

O segundo eixo é a despersonalização da figura do terrorista, tornando-o, à vista do direito internacional, inimigo da humanidade ou, para usar uma antiga expressão latina a que se quer dar nova definição, *hostis humani generis*. Michael Lawless, advogado canadense, é um dos que deseja submeter terroristas a uma jurisdição internacional. Ele afirma que

² Não enfocado pelos autores por conta da data da publicação.

Embora seja necessário que as nações mantenham suas legislações antiterror de forma independente, ela deve ser complementada pela existência de uma instância jurídica internacional que considere os terroristas como criminosos que agem em desacordo com regras de conduta aceitas e estabelecidas e, assim, tornam-se *hostis humani generis* (LAWLESS, 2007, p. 157).

Dessa maneira, o ato terrorista se equipararia a crimes como genocídio e tortura, permitindo uma jurisdição universal. Escapa, contudo, a Lawless que o conceito de *hostis humani generis* é uma abstração para fazer com que crimes que já possuem uma tipificação sejam alçados fora da esfera dos governos. Esta expressão latina foi empregada por Marco Túlio Cícero para chamar os piratas de inimigos da humanidade.

Na realidade, ele queria se referir tão-somente aos que atacavam o comércio marítimo sem declarar guerra, pois, se não o faziam, os romanos os consideravam em um estado de guerra permanente, fato que os expunha ao ataque a qualquer momento (GOODWIN, 2006, p. 989-994). O tratamento do moderno terrorismo nunca poderia se utilizar desta analogia com Roma, pois não se trata do mesmo fenômeno, além do contexto ser diferente.

O último grande eixo no moderno debate a respeito da guerra revolucionária/ terrorismo é a despersonalização do oponente. Como Shy e Collier mostram, "a linguagem da guerra revolucionária é politicamente hiperbólica e hipersensível. Os soldados revolucionários, em geral, são chamados de 'bandidos' e, na realidade, a eles é negado o status legal de combatentes, e os que os apóiam são logo tachados de 'criminosos' ou 'traidores'" (2001, p. 475). A caracterização dos oponentes (pelos EUA) como "*enemy combatants*" pretende negar-lhes o status de prisioneiros de guerra (Genebra) e a proteção civil que qualquer cidadão tem por parte do estado em que se encontra. O trecho a seguir é esclarecedor desta nova atitude.

Há mais de seiscentos prisioneiros em Guantánamo Bay, Cuba [em 2003, hoje são cerca de 250 (STAFFORD SMITH, 2008, p. 9)]. Em Guantánamo Bay, os detentos são submetidos à prisão, sem

pena, nem sentença, em gaiolas expostas ao tempo. [...] Os relatórios iniciais informam que os presos dormem em colchões expostos ao tempo e só têm direito a quinze minutos de caminhada fora de suas celas, mas sem contato qualquer entre si ou com o mundo exterior. O Presidente Bush designou-os como combatentes inimigos por meio de uma ordem militar (Military Order). Em março de 2002, a regulamentação desta ordem pelo Departamento de Defesa afirmava que os combatentes inimigos não tinham direito de recorrer ao judiciário, ou mesmo ao habeas corpus (GATHII, 2003, p. 347-348)

A luta revolucionária torna-se ilegítima

As Nações Unidas tentam, há mais de 30 anos, obter legitimidade em torno de um texto sobre as lutas de libertação. Um dos principais entraves é a intenção de determinados governos de evitar que causas que consideram justas para o uso da violência política percam a legitimidade por receberem o rótulo de terroristas (SCHMID, 2004, p. 389 apud RABELLO, 2006, p. 13).

Na Rússia do século XIX, a *Narodnaya Volya* é um bom exemplo de grupo que lutava (em sua visão) pela liberdade, por meio de técnicas de terror. Os Tupamaros, as Brigadas Vermelhas, a *Stern Gang*, *Baader Meinhof*, o Exército Republicano Irlandês (IRA) e a *Internal Macedonian Revolutionary Organization* (IMRO) são organizações que se viam como *freedom fighters* (BEN-YEHUDA, 2005, p. 35).

Todavia, a simples aposição do rótulo de terrorista, seja para um indivíduo, seja para uma organização, tem a capacidade de tornar a luta ilegítima, pois não se tem mais a proteção ideológica da luta revolucionária de caráter marxista, muito em voga nas décadas de 50 a 70.

Yasser Arafat, afirmou na ONU "que a diferença entre o revolucionário e o terrorista está na existência de uma causa justa pela qual se lute", ressuscitando um debate agostiniano sobre a Guerra Justa (RABELLO, 2006, p. 28) que não cabe aqui retomar. Contudo, é interessante notar que a retórica foi invertida pelo governo de George W. Bush ao afirmar que os EUA estavam em uma Guerra (justa) contra o terror. Observem a escolha cuidadosa do termo terror em vez de terrorismo. Ao fazê-lo, Bush apagou as ligações entre o

terrorismo e guerra revolucionária, pois estariam lutando contra o mal, contra “o terror”, ótica bastante apropriada para seu público cristão protestante. Estava criado o inimigo, sem rosto, sem passado e plástico o suficiente para ser moldado pela ação política. Agindo assim, Bush encarna Humpty Dumpty perfeitamente.

No léxico político atual, terrorista é sinônimo do mal: terroristas praticam o mal pelo mal e não têm direito a uma causa justa. Denominar um inimigo de terrorista é encorajar terceiros a ficar ao seu lado e ajudá-lo com recursos, armas e apoio moral (O’MARA, 1990, p. 22).

Mudanças na guerra

Outro aspecto que o texto de Shy e Collier não aborda, pois é posterior à sua edição, é a reformulação por que têm passado as forças armadas — especialmente a dos EUA — em sua doutrina de combate. Recentemente, o Secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates (que será mantido à frente do cargo por Obama) afirmou que “o Pentágono não pode se dar ao luxo de se ‘preocupar’ em preparar-se para conflitos convencional de cunho estratégico” (SEVASTOPULO, 2008, p. 4). Gates pretende dar mais ênfase para a preparação das FFAA para a contra insurgência e operações de estabilização.

O governo americano pretende que suas forças estejam preparadas para combater as seguintes ameaças:

- Tradicionais: desafios colocados por estados empregando exércitos, marinhas e forças aéreas convencionais.

- Irregular: desafios de atores estatais e não estatais empregando métodos como terrorismo e insurgência e opor-se à sua tradicional vantagem militar ou a prática de atividades criminosas como a pirataria e o tráfico de drogas que ameaçam a segurança regional.

- Desafios Catastróficos: envolvem a aquisição, posse e uso de armas de destruição em massa por atores estatais e não estatais; pandemias mortais e outras catástrofes naturais que produzam efeitos semelhantes aos das ADM.

- Desafios perturbadores da ordem por atores estatais e não estatais que empreguem tecnologias e capacidades (tais como biotecnologia, operações cibernéticas e espaciais ou armas de energia direcionada) em novas formas de contrariar as vantagens militares que os Estados Unidos gozam atualmente (Estados Unidos da América, 2006, p. 43-44).

A visão norte-americana de uma guerra de longa duração é fruto das idéias a respeito do inimigo que os EUA combatem. Não há espaço para o consenso, mas uma luta de convicções. A idéia de uma guerra para destruir o inimigo é um absurdo para os teóricos da guerra revolucionária. T. E. Lawrence mostrava esta oposição de doutrinas dizendo que

Filosoficamente, era uma imbecilidade [destruir o inimigo que possuía uma convicção diferente da nossa], porque, enquanto as opiniões poderiam se submeter ao diálogo, as convicções necessitavam de um tiroteio para serem curadas; e as lutas somente poderiam terminar quando os simpatizantes de um princípio imaterial não possuíssem mais meios de resistência contra os outros simpatizantes (LAWRENCE, 1997, p. 179).

Concluindo, parece-nos que o moderno debate da guerra revolucionária, rico no passado de análises densas e penetrantes, se "pasteurizou" ao alinhar todos os fenômenos sob a alcunha de "*War on Terror*", termo indefinido e sem um significado preciso, portanto ideal para o uso político. Acredito, portanto, que o 11 de setembro foi capaz de sepultar um par de séculos de estudos sobre a guerra revolucionária. O capítulo de Shy e Collier se parece com um réquiem para a guerra revolucionária. Bem escrito, isento, analítico e abrangente na contextualização histórica, os autores, sem sabê-lo, estavam proporcionando um texto que as atuais gerações de políticos, militares e acadêmicos faria muito bem em resgatar.

REFERÊNCIAS

BELL, Duncan S. *Language, legitimacy and the Project of critique*. **Alternatives: Global, local, political**. Vol. 27, n. 3, jul-sept. 2002, p. 327-350.

BEN-YEHUDA, Nachman. *Terror, media, and moral boundaries*. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 46, n. 1-2, Feb-April 2005, p. 33- 53.

CARROLL, Lewis. **Through the looking glass**. Diálogo com Humpty Dumpty. Disponível em <<http://www.gutenberg.net>>. Acesso em: 01 dez. 2008.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington: National Security Council, March 2006. Disponível em < <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/> >. Acesso em: 28 nov. 2008.

GATHII, James Thuo. *Torture, extraterritoriality, terrorism, and international law*. **Albany Law Review**, v. 67, n. 2, Winter 2003, p. 335-370.

GOODWIN, Joshua Michael. *Universal jurisdiction and the pirate: time for an old couple to part*. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 39, n. 3, May 2006, p. 973- 1011.

LAQUEUR, W. *Postmodern Terrorism*. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 5, 1996. p. 24-37.

LAWLESS, Michael J. *Terrorism: an international crime*. **International Journal**, v. 63, n.1, Winter 2007, p. 139- 159.

LAWRENCE, Thomas Edward. **Seven pillars of wisdom**. London: Wordsworth classics of world literature, 1997.

O´MARA, Richard. *A terrorist is a guerrilla is a freedom fighter: 'reality' is a long and slippery slope*. **The Quill**, v. 78, n. 8, Oct 1990, p. 22-24.

RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. **O conceito de terrorismo nos jornais americanos: uma análise do New York Times e do Washington Post logo após os atentados de 11 de setembro**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

SEVASTOPULO, Demetri. Gates wants action on "today's wars". **The Financial Times**, Dec 06, 2008, p. 4.

SHY, John; COLLIER, Thomas W. Guerra Revolucionária. In: PARET, Peter (Ed). **Construtores da Estratégica Moderna: de Maquiavel à era nuclear**. Tomo 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001, p. 467-530.

STAFFORD SMITH, Clive: *What about the ghost prisoners in Guantánamo Bay?* **The Guardian**. 04 dez. 2008, p. 9. Disponível em: < <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/dec/04/guantanamo-bay-humanrights1> >. Acesso em 05 dez. 2008.

**THE BRAZILIAN ARMED FORCES:
CURRENT CHANGES, NEW CHALLENGES**

International Seminar
Research Committee Armed Forces and Society
International Political Science Association -IPSA

Bucarest, Romania
28.06.2002-03.07.2002

Dr. René Armand Dreifuss*

Professor **Department of Political Science**
Universidade Federal Fluminense

Researcher, **International Virtual Institute of Global Changes – IVI-G**
Coppe-Universidade Federal do Rio de Janeiro/FAPERJ

Associate member, Nucleus for Strategic Studies - NEE
Universidade de Campinas - Unicamp

O artigo do Dr. René Armand Dreifuss, publicado anteriormente na versão online da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (REST), ed. nº 1 - Vol. I de janeiro/junho de 2009, abordando tema sobre as Forças Armadas do Brasil, será instrumento de homenagem e objeto de uma edição exclusiva, em lançamento do **INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)**

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)

Edição online nº 1 - Vol I Jan/Jun 2009
Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense

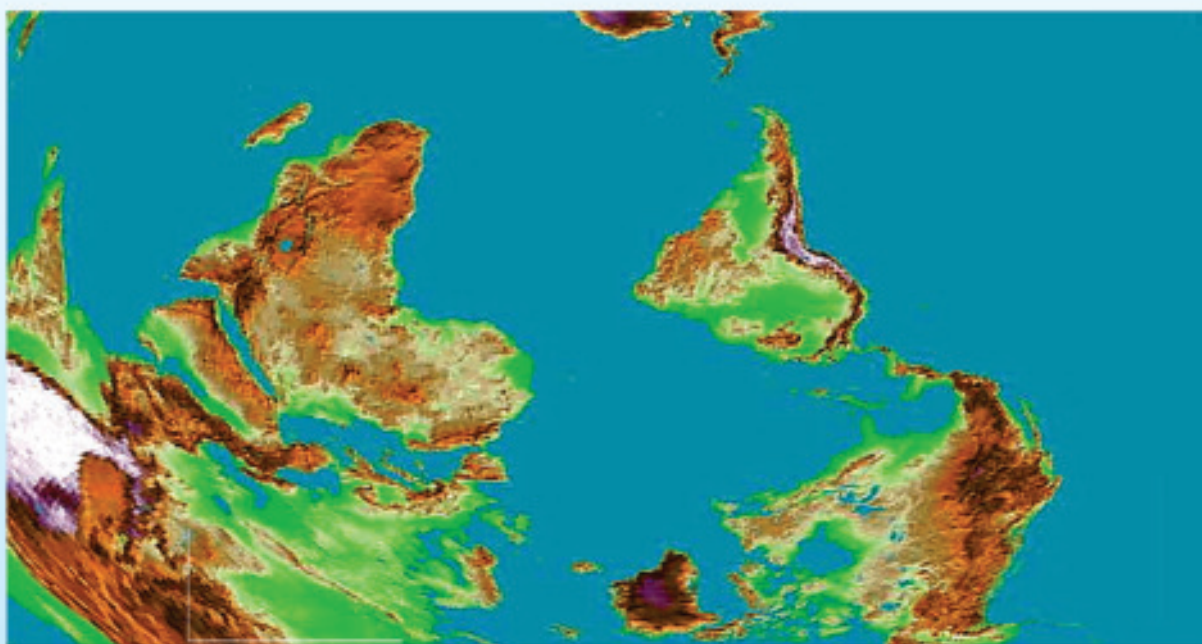
Realização

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

EDITORA LUZES
COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br

EDIÇÃO nº 1 - Vol. I
janeiro/junho de 2009
ISSN 1984-5642



Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa.

Eurico de Lima Figueiredo

Professor Titular

Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense



Comunicação, Arte & Cultura

ISSN 1984564-2