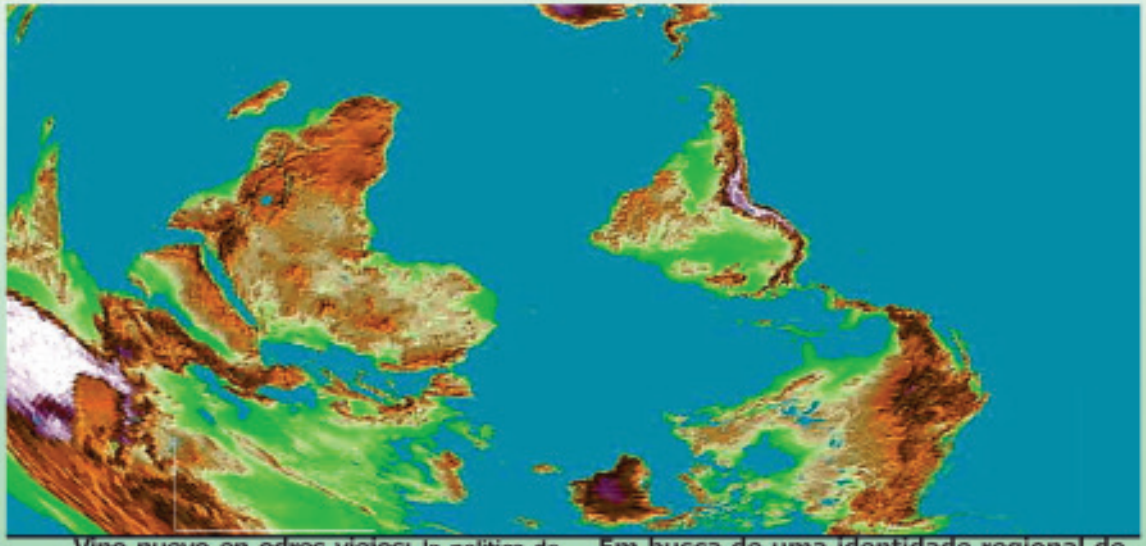
REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS



Vino nuevo en odres viejos: la politica de defensa nacional de la Argentina democrática y la configuración de su instrumento militar
Guillermo Lafferriere e Germán

A Política de Defesa do Estado Brasileiro: teoria e prática
Flávio Neri Hadmann Jasper

A elevaçao do Rio Grande e a defesa dos interesses marítimos do Brasil: proteção dos recursos marítimos e a modernização militar do país
Tullio Damin da Sois e EdsonJosé NevesJúnior

Cultura Militar e Inovação na Cavalaria do Exército
José Louro

A Relevância da Pauta Ambiental Para a Política Exterior do Brasil: reflexões no marco da conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável
Thiago de Oliveira Gonçalves e Ana Bárbara Moreira Tesch

Operações Militares de Julio Argentino Roca no «Deserto» Argentino
Ana Carolina Gutierrez

Poder, Estado e Partido – o sistema partidário brasileiro no período 1946-1964: um sistema em consolidação?
Victor Leandro Chaves Gomes

As Relações Político-Econômicas Entre Brasil e Cuba Durante o Governo Lula: Solidariedade ou expansão do capital transnacional?
Vanessa de Oliveira Brunow

Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a estratégia de dissuasão extrarregional sul-americana
Oscar medeiros Filho

História e Fronteiras: o Estado Brasileiro e a intervenção no sertão norte (1889-1930)
Fernando da Silva Rodrigues

Globalização: uma revolução internacional?
Renato Petrocchi

O Tenentismo Nacional-Libertador: o nacionalismo antioligárquico dos tenentes na aliança nacional ligertadora
Guilherme Pigozzi Bravo

Mecanismos Comparativos de Defesa e de Políticas de Segurança: desenvolvimento e programas industriais tecnológicos no Brasil, Suécia, Russia e Índia
Antonio Henrique Lucena Silva e Luiz Pedone

Política e Globalização: das aporias da sociedade civil global para os espaços públicos transnacionais
George Gomes Coutinho

A Relação da Doutrina e do Poder Aéreo Contra o Terrorismo: uma visão da guerra entre Israel e o Hezbollah no Líbano em 2006
Marco Túlio Delgobbo Freitas

Edição nº 3 - Vol I
jan-jun 2010/jul-dez 2010/jan-jun 2011

Universidade Federal Fluminense
Instituto de Estudos Estratégicos

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Esta Edição reproduz os artigos publicados na
Revista Brasileira de Estudos Estratégicos – REST
Edição nº 3 (Estendida) - Vol.1 jan-jun 2010/jul-dez 2010/jan-jun 2011
ISSN 1984-5642
Publicação *online* do Núcleo de Estudos Estratégicos da
Universidade Federal Fluminense
Edição Impressa - 2014

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2014

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)
Publicação do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense

CONSELHO EDITORIAL
Editor-Chefe: Eurico de Lima Figueiredo
Editor-Executivo: Marcio Rocha

Integrantes do Conselho: Alex Jobim Farias (INEST-UFF), Fernando Roberto de Freitas Almeida (INEST-UFF), Frederico Carlos de Sá Costa (INEST-UFF), Gabriel Passetti (INEST-UFF), José Miguel Arias Neto (UEL), Luiz Pedone (INEST-UFF), Renato Petrocchi (INEST-UFF), Vagner Camilo (INEST-UFF), Victor Gomes (INEST-UFF), William de Sousa Moreira (EGN).

CONSELHO CONSULTIVO

Gen Aureliano Pinto de Moura (IGHMB)
Prof. Celso Castro (FGV-RJ)
Prof. Claude Serfati (Universidade Versailles-Saint-Quentin (França)
Prof. Clóvis Brigagão (CEAs/IH-UCAM)
Prof. Daniel G. Zirker (University of Waikato - Nova Zelândia)
Prof. Eliézer Rizzo Oliveira (UNICAMP)
Alte. Fernando Diegues (Escola de Guerra Naval)
Prof. Francisco Carlos Teixeira (UFRJ)
Prof. Héctor Saint-Pierre (UNESP-Franca)
Prof. Joám Evans Pim (IGESIP-Galícia)
Prof. João Roberto Martins Filho (UFSCar)
Profª. Letícia Pinheiro (PUC / RJ)
Prof. Luis Tibeleti (Ministério da Defesa da Argentina)
Prof. Marcos Costa Lima (UFPE)
Profª. Maria Regina Soares de Lima (IESP-UERJ)
Prof. Pablo Celi de la Torre (CEED/UNASUL)
Prof. Paulo Calmon (UNB)
Prof. Samuel Alves Soares (UNESP-Franca)

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

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**: Instituto de Estudos Estratégico da Universidade Federal Fluminense - INEST/UFF.**
Ed. nº 3 - Vol. I Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2014
350 p.
ISSN 1984-5642
1. Ciência Política. 2. Estudos Estratégicos. 3. Relações Internacionais. I. Núcleo de Estudos Estratégicos – UFF.

CDD 320

2014
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO -

REST Nº 3 - Edição estendida
(jan-jun 2010 / jul-dez 2010 / jan-jun 2011)

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos
Editorial
Eurico de Lima Figueiredo **7**

Vino Nuevo en Odres Viejos. La política de defensa nacional de la Argentina democrática y la configuración de su instrumento militar
Guillermo Lafferriere e Germán Soprano **9**

Em Busca de uma Identidade Regional de Defesa: considerações sobre a estratégia de dissuasão extrarregional sul-mericana
Oscar Medeiros Filho **49**

A Política de Defesa do Estado Brasileiro: teoria e prática
Flávio Neri Hadmann Jasper **71**

Globalização: uma revolução internacional?
Renato Petrocchi **93**

A Elevação do Rio Grande e a Defesa dos Interesses Marítimos do Brasil: proteção dos recursos marítimos e a modernização militar do país
Tullio Damin da Sois e Edson José Neves Júnior **107**

História e Fronteiras: o estado brasileiro e a intervençao no Sertão Norte (1889-1930)
Fernando da Silva Rodrigues **133**

Cultura Militar e Inovação na Cavalaria do Exército Brasileiro
José Louro **157**

O Tenentismo Nacional-Libertador: o nacionalismo antioligárquico dos tenentes na aliança nacional libertadora (ANL)
Guilherme Pigozzi Bravo **179**

A Relevância da Pauta Ambiental Para a Política Exterior do Brasil: reflexões no marco da conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio + 20)
Thiago de Oliveira Gonçalves e Ana Bárbara Moreira Tesch **211**

Mecanismos Comparativos de Defesa e de Políticas de Segurança: desenvolvimento e programas industriais tecnológicos no Brasil, Suécia, Rússia e Índia
Antonio Henrique Lucena silva e Luiz Pedone **233**

Operações Militares de Julio Argentino Roca no "deserto" Argentino
Ana Carollina Gutierrez Pompeu **255**

Política e Globalização: das aporias da sociedade civil global para os espaços públicos transnacionais
George Gomes Coutinho **277**

Poder, Estado e Partido – o sistema partidário brasileiro no período 1946-1964: *um sistema em consolidação?*
Victor Leandro Chaves Gomes **299**

A Relação da Doutrina e do Poder Aéreo Contra o Terrorismo: uma visão da guerra entre Israel e o Hezbollah no Líbano em 2006
Marco Túlio Delgobbo Freitas **319**

*A*s Relações Político-Econômicas Entre Brasil e Cuba Durante o Governo Lula: solidariedade ou expansão do capital transnacional?
Vanessa de Oliveira Brunow **339**

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS - REST
EDITORIAL

A Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (REST), lançada em 2009, visa contribuir para o desenvolvimento do Pensamento Estratégico Brasileiro. São amplas e diversificadas as temáticas acolhidas.

Primeiro, na área da defesa. Algumas temáticas nessa subárea: aquisição de material de Defesa; atividades subsidiárias das Forças Armadas; cerceamento tecnológico em Defesa e Segurança; Ciências Militares; Ciência, Tecnologia e Inovação em Defesa; cultura de defesa; cultura militar; Defesa Nacional; doutrinas militares; educação militar; estratégias militares; Forças Armadas, Estado, Economia e Sociedade; Indústria da Defesa; instituições e organizações Militares; inteligência; História Militar; logística de defesa; relação civil-militar; revolução nos assuntos militares; Sociologia Militar; políticas públicas de defesa; teoria dos Estudos Estratégicos (viés "Defesa"), entre outras.

Segundo, na área da Segurança Internacional. Alguns assuntos: ameaças e novas ameaças; cenários regionais de segurança; cultura estratégica; Economia Política dos Estudos Estratégicos; Estudos Estratégicos e Relações Internacionais; Geopolítica; Guerra (guerra assimétrica; guerra aeroespacial; guerra cibernética; guerra civil; guerra interestatal; guerra irregular; guerra nuclear; guerra revolucionária; guerra submarina; guerra terrestre; guerra de variadas dimensões e gerações; etc.); guerrilha; missões de paz; narcotráfico; segurança internacional; segurança nacional; políticas públicas de Segurança Internacional; teoria e análise dos Estudos Estratégicos (viés "Segurança Internacional".); Terrorismo (terrorismo ambiental; terrorismo biológico, terrorismo cibernético; terrorismo nuclear, etc.) e assim por diante.

A REST prioriza artigos científicos, publicando, também, dossiês, resenhas de livros, bem como textos extraídos de teses, dissertações e monografias em geral. Nesse sentido, segue as normas de publicações da ABNT para as publicações acadêmicas. A decisão quanto à publicação dos artigos tem como base os pareceres de três árbitros pertencentes ao Conselho Científico e ao Conselho Editorial, no formato blind peer rewiew.

Com a criação do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), em 23 de agosto de 2012, e tendo em vista o período de transição necessário à implantação e à operacionalização da nova unidade, que goza de status de "faculdade" no âmbito da UFF, a REST retoma, a partir destes volumes três e quatro, a sequencia de seus lançamentos.

A REST persiste na intenção de, cada vez mais, servir como escoadouro da produção cientifica da comunidade de estudiosos e pesquisadores na área dos Estudos Estratégicos. Estando ainda em etapa de formação no Brasil, esta área de estudos necessita contar com periódicos que, em nível de excelência, possam contribuir para o contínuo avanço e aprimoramento do seu "estado da arte".

Niterói, Setembro de 2014.

Eurico de Lima Figueiredo
Editor-Chefe da REST

VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS. LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE LA ARGENTINA DEMOCRÁTICA Y LA CONFIGURACIÓN DE SU INSTRUMENTO MILITAR

Guillermo Lafferriere*
Germán Soprano**

> Y nadie echa vino nuevo en odres viejos; de otra manera, el vino nuevo romperá los odres y se derramará, y los odres se perderán. Más el vino nuevo en odres nuevos se ha de echar; y lo uno y lo otro se conservan. Y ninguno que beba el vino añejo, quiere luego el nuevo; porque dice: el añejo es mejor (Lucas 5:37-38-39).

1 INTRODUCCIÓN

Los escenarios internacionales y las apreciaciones que sobre los mismos producen los Estados mudan históricamente. También las sociedades se transforman y establecen cuáles ideas, valores y objetivos deben sustentar la orientación de sus políticas públicas. Es por ello que las políticas de defensa nacional, en particular, suelen redefinirse y, en consecuencia, el diseño de sus instrumentos militares debe readecuarse a nuevas circunstancias y definiciones políticas.

Esta afirmación que sigue en términos analíticos una secuencia lógica, no obstante, no encuentra en su correlato histórico efectivo un desarrollo lineal. Más bien, su realización concreta (o la imposibilidad práctica de ser realizada) es producto de múltiples determinaciones y de la agencia de diferentes actores sociales cuya eficacia social se despliega en diferentes escalas (global, regional, nacional y/o local).

Teniendo en cuenta este presupuesto lógico y problemática histórica, en este trabajo nos proponemos, pues, comprender las relaciones reconocibles entre las orientaciones de la política de defensa nacional y el diseño de las Fuerzas Armadas Argentinas desde la apertura democrática de 1983 hasta el presente.

---

* Instituto de Enseñanza Superior del Ejército
** CONICET/Universidad Nacional de Quilmes

A modo de presupuestos sostenemos que:

1. Las definiciones que fundamentan la política de defensa nacional desde la sanción de la ley homónima en 1988 hasta la publicación del Libro Blanco de la Defensa en 2010, no guardan correspondencia con el diseño del instrumento militar.

2. El diseño del instrumento militar terrestre responde – con algunas puntuales innovaciones intencionales y otras resultantes de las políticas de ajuste estatal – a una configuración tradicional establecida en diferentes momentos del siglo XX atendiendo a escenarios donde primaban las hipótesis de conflicto vecinales con Chile y Brasil e hipótesis de conflicto interno en el marco de un esquema de seguridad hemisférica.[1]

3. Las unidades operativas tienen sus plantas orgánicas de personal incompletas y presentan serias dificultades en la disponibilidad de medios y equipamiento, no pudiendo por ello atender correctamente al cumplimiento de sus misiones si se mantiene el actual diseño de fuerza.

4. Se asume que la solución al anterior problema no resultará de un aumento en el presupuesto de defensa, ya que la dirigencia política y la sociedad nacional en democracia han establecido su participación respecto del PBI por debajo del 1%, un porcentaje que expresa un consenso tácito acerca de lo que – manteniéndose las actuales circunstancias y política de defensa – en el mediano plazo en la Argentina se está dispuesto a invertir en esta política pública.

En suma, entendemos que es necesario producir una reforma en el diseño del instrumento militar terrestre. Por ello, el ejercicio de comparación con los procesos de permanente de reestructuración promovidos en otros países centrales (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia), en potencias emergentes (China, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica) y países de escala media como la Argentina, constituyen una referencia necesaria para estimular la reflexión acerca de la importancia de afrontar el desafío del cambio. A diferencia del

[1] Creemos que esta hipótesis se aplica también al diseño de la Armada y la Fuerza Aérea Argentina, no obstante, el análisis de su específica configuración queda fuera de los objetivos de este trabajo.

apóstol Lucas, no concluimos que el vino añejo sabe mejor que el nuevo. Si lo invocamos en el epígrafe es porque postulamos que las nuevas políticas de defensa necesitan un instrumento militar moldea la medida de sus orientaciones, ya que, de no ser así, los recursos humanos y materiales invertidos en el sostenimiento de ese viejo diseño se malgastan inútilmente, no sirviendo en definitiva para dar cuenta efectiva de las nuevas misiones ni de las tradicionales.

2 CONTEXTO EN EL QUE LOS TEMAS DE DEFENSA SON CONSIDERADOS AL COMIENZO DE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI

En Occidente se viene desarrollando un proceso de adecuación de las Fuerzas Armadas que tiene varios factores que lo influyen de manera relevante.[2] Entre ellos:

a) El prolongado despliegue en Afganistán y en Irak por una parte importante de contingentes de la OTAN.[3] Esto tiene varias derivaciones:

▪ Hastío de la población de los países aportantes a cualquier emprendimiento militar sostenido en el tiempo. Esto se trasunta en una tendencia a rechazar las acciones directas y también, aspecto que más adelante se menciona, en un cierto rechazo a prestar servicio en las FF.AA.

[2] En realidad, el proceso se da también, y muy fuertemente en Asia y también en los estados árabes del Golfo Pérsico. En general, se ven afectados por muchos de los factores que este trabajo enuncia como condicionantes de la situación estratégica general, aunque muy enfocados en las particularidades que cada región les impone a sus agendas. Tratarlos merece un trabajo focalizado en ellos, el cual sería interesante la Academia encarase, pues evidenciaría quizás la amplitud que el tema de la Defensa posee a nivel mundial, y en no poca medida, podrían algunas de las experiencias de esos países servir de acicate para promover ideas innovadoras en nuestro ámbito de acción.

[3] Lansdorf, Tom (2011). *9/11 and the Wars in Afghanista and Iraq;*ABC-CLIO, Santa Barbara, United States of America.

▪ Desgaste muy importante del material militar empeñado y nacimiento de un "gap" tecnológico entre el material diseñado en los 80 y el que se está empleando hasta el momento.[4] Esto en modo alguno indica que no se hayan desarrollado ingenios nuevos. Por el contrario, han abundado los que podían dar satisfacción a necesidades que tropas desplegadas percibían y fueron en general respondidos de manera relativamente rápida. Sin embargo, los mismos han estado focalizados a un tipo de guerra, la asimétrica,[5] que posee demandas marcadamente diferentes de las que un conflicto de alta intensidad requiere. Esto ha retrasado y aún cancelado proyectos gigantescos, tanto en EE.UU. como en el Reino Unido, tendientes por ejemplo a la modernización de sus medios blindados y a una nueva generación de sistemas de armas de altísima complejidad.

▪ Enorme presión sobre el personal empeñado en las operaciones. Este es voluntario y ha tenido "tours" de servicio anuales seguidos de períodos en su país para inmediatamente ser desplegado nuevamente. Esto, que se dio especialmente en EE.UU. y el Reino Unido, causó una grave afectación a las relaciones familiares y personales; aspecto que repercute directamente en cuestiones disciplinarias, estrés post traumático, elevadas tasas de suicidios y violencia de género dentro de las instituciones militares e intrafamiliares.[6]

b) El surgimiento de nuevos actores globales, especialmente en área Asia-Pacífico, materializados principalmente por la República Popular China y la India. Esto está conduciendo a que la mirada estratégica esté centrándose en ese sector del mundo, en detrimento de la zona del Atlántico, lo que exige redespliegues y el reverdecer de las fuerzas anfibias, pues se muestran más aptas para ese escenario.[7]

---

[4] USA Government Accountability Office (2005). *DOD needs to identify and address gaps and potential risks in program strategies and funding priorities for selected equipment;* GAO, Washington, United States of America.

[5] Para profundizar sobre el tema "Guerra asimétrica" ver Lafferriere, Guillermo H.E. (2001). *La Batalla Asimétrica del Siglo XXI;* Revista Ejército Nro 730, Madrid, España.

[6] Finley, Erin P. (2011). *Fields of combat;* Cornell University Press, Ithaca, United States of America .

[7] Kaplan, Robert D. (2010). *Monsoon;* Random House, New York, United States of America.

Aquí incluso, se está produciendo un entrecruzamiento de actores que en el fin del Siglo XX era impensable. Vietnam y EE.UU. discuten temas de Defensa. Y la India, que era vista por Washington, también en el siglo pasado como un país no amigable, es hoy un aliado de EE.UU. en todo lo relativo a temas de Defensa, dada la expansión de la fuerza naval del Ejército Popular de Liberación. Pero al mismo tiempo, fuerzas de Occidente, Árabes, Indias, Pakistaníes y de la República Popular China actúan coaligadas contra la piratería en el Cuerno de África. Todo esto, es solamente una muestra muy pequeña de las complejidades que antes mencionamos.

c) La crisis financiera, de la cual se perciben claros signos de recuperación, ha influido duramente en los presupuestos militares, afectando proyectos largamente perseguidos en diferentes países e impulsando un proceso de racionalización del gasto. Esto sin embargo se ha traducido en acciones en general alejadas de criterios puramente economicistas.[8]

d) Se apuesta a organizaciones más reducidas, pero con potencia suficiente para desarrollar operaciones de combate. La tecnología presente hoy permite que tropas relativamente menores en números puedan causar un daño considerable a fuerzas numéricamente superiores pero carentes de las herramientas tecnológicas que poseen las primeras. Básicamente las ventajas están en contar con excelente entrenamiento individual y colectivo (fundamento básico e imprescindible sin el cual nada relativo a lo militar puede encararse con seriedad), un C4ISR superior,[9] armamento de alcance mayor, disponer de apoyo aerotáctico eficiente y una fuerza aérea de interdicción capaz de negar el acceso a los medios aéreos del enemigo.

---

[8] Bitzinger, Richard A. (2009). *The modern defense industry;* Greenwood, Santa Barbara, United States of America.

[9] Comando, control, comunicaciones, computación (procesamiento de datos), vigilancia y reconocimiento. La sigla proviene del inglés (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance), y hace referencia a funciones fundamental es a realizar por una organización en el campo de batalla para poder procesar el gran volumen de información que allí existe en orden de proporcionar al conductor militar una idea clara para conducir las múltiples operaciones militares requeridas para imponerse al enemigo.

e) Hay una tendencia importante, especialmente en el ámbito de la OTAN pero también percibida en los países Escandinavos de una mayor integración e interoperabilidad, así como se dan pasos para que determinadas funciones sean desarrolladas por algunas naciones mientras otras focalizan sus esfuerzos en otros aspectos de la Defensa. Un claro ejemplo es la construcción de los portaviones de la Clase Elisabeth II para el Reino Unido. Los mismos, construidos con Francia, hacen que durante un período prolongado el primer país carezca de aviación de combate embarcada. Sin embargo emplea la capacidad del portaviones Charles De Gaulle francés o los de USA para mantener la capacidad operativa mínima hasta tanto el gap desaparezca.[10] Otro claro ejemplo son las ejercitaciones que los países Escandinavos llevan a cabo en el Ártico para ejercer presencia en esa región del mundo que con motivo del paulatino descongelamiento del hielo superficial, está constituyéndose hoy en día en un punto de atención geopolítica, por las rutas de comunicación marítima que se abren y los recursos que comienzan a ser pasibles de explotación.[11]

f) El concepto "Fuerza Expedicionaria" está presente en todos los países relevantes. El mismo, puede equívocamente relacionarse a su concepción colonial del Siglo XIX, pero es más cercano al concepto británico de la Ira Guerra Mundial y de comienzos de la 2da. Esto es, una fuerza terrestre capaz de ser desplegada por medios navales o aéreos a distintos escenarios, donde tiene la aptitud de combatir con eficiencia a elementos no menores por lapsos relativamente importante, haciéndolo además de manera combinada con otras naciones. Este sistema, permite hacer frente a crisis que globalmente puedan presentarse, y simultáneamente aportar a los líderes políticos alternativas diferentes desde lo militar para lograr soluciones políticas a las crisis.[12]

---

[10] Deni, John R. (2007). *Alliance management and maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century;* Ashgate, Aldershot, England.

[11] Irlbacher-Fox, Stephanie (2010). *Arctic doom, Arctic boom: The Geopolitics of climate change in the Arctic;* Institute of Circumpolar Health Research, Yellowknife, Canada.

[12] Galway, Lionel & otros (2003). *Footprint: TO speed expeditionary aerospace forces deployment;* RAND, Santa Monica, United States of America.

g) Todos los procesos de reforma buscan crear fuerzas en general más reducidas, con potencia suficiente para dar un combate contundente por un tiempo relativamente prolongado y en lo posible en el marco de acciones multinacionales. La idea de una campaña prolongada no se descarta, pero no es buscada, dada la negativa experiencia sufrida desde fines del 2001 hasta el presente.[13]

h) La consolidación de grupos irregulares no estatales, con capacidad de acceso a tecnologías duales y sumamente letales; que cuentan además con una agenda regional y, en ciertos casos, global que los torna sumamente peligrosos. Entre esos grupos, la tendencia hacia la radicalización religiosa es muy preocupante, pues ya no son necesariamente identificados con un país o grupos de países, sino que en muchos casos se nutren de naturales de naciones occidentales, que adscriben a sus creencias religiosas y adoptan la decisión de sumarse a esos grupos y accionar tanto en sus países de origen como en cualquier otro punto de la tierra.[14] Estas organizaciones pueden eventualmente acceder a armas de destrucción masiva, como producto más de operaciones específicas en lugares donde por razones específicas la seguridad en la guarda de las mismas pueda resentirse que al desarrollo que pueda generarse en la propia organización. En todo caso, de darse esa circunstancia, cabe preguntarse cómo responder ante la agresión, si no se pudiera establecer claramente el lugar donde se planificó y si simultáneamente la organización se mantuviera "viralizada" de manera global. Esta es una de las amenazas más serias a futuro.[15]

i) La tendencia a que las guerras se desarrollen cada vez más en terrenos urbanos. Esta condición va de la mano de la mayor urbanización del planeta en sí mismo, concentrándose en las mismas el mayor

---

[13] Gray,Colin S. (2012). *Another bloody Century;* Orion, London, United Kingdom.
[14] Bunker, Robert Ed. (2005). *Non-State Threats and Future Wars;* Frank Cass, New York, United States of America.
[15] Brookes, Peter (2005). *A Devil´s triangle: Terrorism, weapons of massive destruction and rogue states;*Rowman & Littlefield Publishers,
Oxford, United Kingdom.

desarrollo de recursos, los que lógicamente pasan a convertirse en objetivos militares de alto valor en un conflicto. Por otra parte, el ambiente urbano es uno donde se produce una "nivelación" de capacidades de los oponentes. Esto se fundamenta en que la compartimentación del terreno permite a elementos más débiles, conseguir lugares desde los cuales protegerse, ocultarse y operar de oponentes que en condiciones de un combate en terreno abierto seguramente podrían imponerse con relativa facilidad a los primeros. Este tipo de combate produce un enorme desgaste entre los combatientes y en la población civil. El tema comunicacional es muy relevante en este caso, y el bando que logre evidenciar una exitosa protección de la población civil generará un impacto positivo en la comunidad internacional que en no poco sentido favorecerá su causa. Por el contrario, la falta de disciplina, o la ejecución de operaciones sin el debido control del daño colateral afectarán muy negativamente a quien así proceda.[16] En este sentido, los recientes hechos ocurridos en Siria, donde se llevó a cabo un ataque masivo con agentes químicos en las afueras de Damasco, es una clarísima evidencia de la problemática que mencionamos.

j) Desarrollo de acciones en el marco de un potencial empleo de armas de destrucción masiva, especialmente nucleares. El Siglo XXI presenta la característica de una importante diseminación de ingenios nucleares militares de distinto tipo. Los mismos pueden estar presentes en forma pasiva impidiendo que una acción militar se realice sobre el poseedor de los mismos, en función de la duda que éste pueda generar sobre su doctrina de empleo. Además, las modernas tecnologías hoy presentes en el desarrollo nuclear están reduciendo enormemente la radiación resultante del empleo de un artefacto nuclear, lo que tornaría en el futuro su empleo, en buena medida comparable al de explosivos convencionales del más alto poder. Este es un enorme desafío hacia el futuro.[17]

---

[16] DiMarco, Louis (2012). *Concrete Hell: Urban warfare from Stalingrad to Iraq;* Random House, New York, United States of America.

[17] Delpech, Therese (2012). *Nuclear deterrence in the 21st Century;* RAND, Santa Monica, United States of America.

k) Ambiente operacional de características "híbridas". Hasta la aparición de este fenómeno de la "hibridez" de la guerra, el campo de combate se dividía en dos zonas claramente distintas. Una, la de combate. Allí se luchaba contra el enemigo, y la preocupación primordial era desarrollar operaciones que causaran al enemigo el mayor daño posible, de manera de imponerle lo más prontamente la propia voluntad. La segunda zona era la de comunicaciones. Situada a retaguardia de la primera, avanzaba "hacia adelante" en la medida del progreso de lo que en la zona de combate se diera. En esta zona de comunicaciones las prioridades pasaban por sostener logísticamente a las tropas en la zona de combate y en menor medida, propender al mejoramiento factible de las condiciones de vida de la población civil que en la misma se encontraba. La guerra hoy ya no distingue con claridad esas zonas, y en la práctica ocurre que se combate tanto en una como en la otra, y la necesidad de asistir a la población civil no se limita a un sector determinado sino que se impone a la agenda de los comandos superiores en todo lugar. Así se dará que un comandante deberá no solamente planificar y desarrollar operaciones de combate, sino que simultáneamente se verá obligado a desarrollar otras para sostener a la población civil, reconstruir facilidades para estos últimos y aún atender complejas situaciones de orden político derivadas de las relaciones que se dan en la propia población. Esto, por si solo, demandará un esfuerzo todavía entre nosotros no debidamente mensurado, pero que es cuestión de estudio constante en otros países, que han sufrido directamente de la naturaleza cambiante que la guerra ha adquirido hoy en día.[18]

l) El desarrollo de FF.AA. privadas en diferentes partes del planeta. La población en general en Occidente es cada vez menos propensa a servir en las organizaciones militares. Esto guarda relación con diversos factores, pero es un hecho. Ante tal situación, han aparecido organizaciones privadas que proporcionan servicios militares a quien esté dispuesto a pagarlos. Esto va mucho más allá de los servicios mercenarios que con diversa suerte estuvieron muy presentes en conflictos de baja intensidad en África y América Latina en la segunda mitad del Siglo XX. Más bien estamos en presencia de organizaciones

[18] Eyal, Ben Ari; Zeev, Lerer; Uzi, Ben Shalom y Vainer, Ariel (2010). *Rethinking contemporary warfare;* State University of New York, New York, United States of America.

que se asemejan a las compañías de condotieros que tan comunes fueron en la Italia Renacentistas. Sus servicios son sumamente sofisticados, e incluso estados con organizaciones militares altamente desarrolladas, como los EE.UU., han recurrido a las mismas en su campaña en Irak para suplir en no poca medida el excesivo despliegue de sus fuerzas. Estas fuerzas armadas privadas presentan desafíos tanto en el plano legal como en el estrictamente político:

▪ En el marco legal, cabe preguntarse dentro de qué categoría del derecho de guerra sus combatientes deben de ser calificados en caso de captura. ¿Son combatientes legalmente habilitados a desarrollar la violencia? ¿Son mercenarios y en tal caso deben ser tratados como delincuentes?

▪ En el marco político: ¿En qué medida estas organizaciones, pueden en el caso de estados que rehúsen encarar esfuerzos por sostener su propia defensa o a pesar de hacerlos deben recurrir a ellas pueden en ciertas circunstancias reclamar el control político del régimen al cual sirven? Esto sucedió en el pasado, y sinceramente, no observamos en qué forma la naturaleza humana cambió para desechar su ocurrencia en el futuro?[19]

Si bien los aspectos que hasta acá se han mencionado son considerados relevantes por su aptitud para afectar en diversa manera los conflictos que se han desarrollado y se prevé lleven adelante en el futuro predecible, en modo alguno los mismos niegan la vigencia de la manera en que Clausewitz percibió a la guerra a principios del Siglo XIX. En efecto, en la idea del gran pensador prusiano, la guerra era un instrumento para alcanzar fines políticos decisivos, y a pesar de todos los avances tecnológicos, la misma sigue siendo afectada por la incertidumbre, pasiones y fricciones que "De la Guerra" magistralmente trata. Y su aplicación no está supeditada a ciertos tipos de naciones, sino que se aplican de manera omnipresente en cuanta oportunidad el hombre desarrolla la guerra. Esto es muy importante de ser tenido en cuenta, pues existe una manifiesta tendencia a pensar que los países con gran poder militar carecen de limitaciones a la hora de aplicarlo, y la realidad indica que ello no ocurre y que están sujetos como cualquier otro a las mismas peripecias que la guerra impuso en el pasado a otros estados.

[19] Jäger, Thomas y Kümel, Gerhard Louis (2007). *Private military and security companies: Chances, problems pitfalls and prospects;* VS Verlag, Wiesbaden, Germany.

3 LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE LA ARGENTINA EN DEMOCRACIA (1983 AL PRESENTE)

Desde la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional (13 de abril de 1988), en la Argentina los partidos políticos mayoritarios con representación en el Congreso de la Nación consensuaron una agenda y un marco normativo para la política de defensa en democracia, completado entre fines del siglo XX y principios del XXI con la aprobación de las Leyes 24.059 de Seguridad Interior (18 diciembre de 1991), 24.429 de Servicio Militar Voluntario (14 diciembre de 1994), 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (18 de febrero de 1998), 25.520 de Inteligencia Nacional (27 de noviembre de 2001) y 26.394 que estableció un nuevo régimen de administración de justicia y de disciplina militar (6 de agosto de 2008).[20] Este consenso no fue producto de un proceso lineal ni carente de conflictos.[21]

---

[20] Asumiendo una taxativa diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior fijada por ambas leyes, el decreto 660 de 1996 dio lugar a la transferencia de la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Hasta 1984 la Prefectura Naval fue una fuerza de seguridad dependiente de la Armada y la Gendarmería Nacional del Ejército; ese año fueron incorporadas a la órbita del Ministerio de Defensa. La Ley de Seguridad Interior de 1992 confirmó esa inscripción orgánica, pero habilitó una relación de dependencia funcional respecto del Ministerio del Interior en el cumplimiento de misiones de seguridad interior. En 1996 fueron transferidas orgánica y funcionalmente a este último Ministerio. En la actualidad, y como producto de cambios orgánicos en los Ministerios Nacionales, ambas fuerzas dependen del Ministerio de Seguridad junto con la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria; esta última fue creada en 2005, tras la supresión de la Policía Aeronáutica Nacional creada por la Fuerza Aérea en 1977.

[21] Por el contrario, como llamaron la atención Marcelo Saín y Paula Canelo en trabajos publicados con diez años de distancia, existen sectores de la dirigencia política y de la conducción militar que han intentado introducir en forma episódica o sistemática la securitización de las funciones, organización y doctrina de las Fuerzas Armadas. El hecho de que la normativa y doctrina vigente en otros países de la región habilite la intervención militar en asuntos de la seguridad pública (así como las orientaciones de la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos), constituyen determinaciones a favor de la reintroducción de este tema para enfrentar las denominadas "nuevas amenazas". Saín, Marcelo (2000). "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 40, Nº 157, abril-junio. 121-142. Canelo, Paula (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina (1995-2002).* Buenos Aires: Clacso.

A partir de 2006 la Ley de Defensa se especificó con la aprobación de los decretos 727 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (12 de junio de 2006), 1.691 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (22 de noviembre de 2006), 1.729 definiendo el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (27 de noviembre de 2007), 788 sobre las Estructuras Organizativas de la Secretarías del Ministerio de de Defensa (25 de junio de 2007) y 1.451 modificando el Organigrama y Objetivos del Ministerio (10 de septiembre de 2008), 1.714 fijando la Directiva de Política de Defensa Nacional (10 de noviembre de 2009) y 1.736 estableciendo el Procedimiento de promoción, permanencia en el grado o en eliminación del Personal Militar dentro de la categoría de Oficial Superior (12 de noviembre de 2009).[22] Como colofón estas iniciativas se sistematizaron en el documento Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa (2009). Cabe señalar que, si en el debate, elaboración y sanción de las mencionadas Leyes, el Congreso Nacional tuvo un rol preeminente entre diciembre de 1983 y 2001;[23] por el contario, el Ministerio de Defensa fue activo protagonista en la promoción de estas resoluciones de los años 2006 a 2010.

La agenda instalada y consolidada entre el momento de la sanción de la Ley de Defensa Nacional y el presente, estableció cuatro orientaciones políticas y legales fundamentales e innovadoras que:

1. Delimitaron un concepto de la defensa nacional "autónoma" y "cooperativa" que se concibe – según lo establecido desde el decreto 727 Reglamentario de la mencionada Ley – como un sistema orientado estructuralmente para conjurar "agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s" y de acuerdo con la Resolución 3.314 (1974) de la

[22] También se dio impulso a la desmilitarización de funciones y organismos otrora dependientes de las Fuerzas Armadas, que pasaron a la órbita del Ministerio de Defensa (Servicio Meteorológico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval, Instituto geográfico Nacional, entre otros) y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Administración Nacional de Aviación Civil).

[23] Quizá esa preeminencia del Congreso de la Nación se haya limitado, más bien, hasta la sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en 1998, dado que algunas interpretaciones de los protagonistas que intervinieron en la definición de una agenda para la defensa nacional en democracia tienden a otorgar un rol menos relevante a los legisladores en la elaboración de las propuestas de Ley de Inteligencia Nacional de 2001.

Organización de las Naciones Unidas.[24] De tal forma, la seguridad interior queda fuera de la órbita de las Fuerzas Armadas.[25]

2. Generaron condiciones políticas y legales para que las autoridades civiles democráticamente electas ejerzan de acuerdo al mandato constitucional el efectivo gobierno político de la defensa nacional y de su instrumento militar, esto es, poniendo en práctica una voluntad política de conducción, con capacidades institucionales y saberes técnicos específicos.[26]

3. Sentaron bases legales para una concepción conjunta del accionar militar, comprendiendo sus implicancias (con desiguales grados de desarrollo) en diferentes subsistemas de la defensa: doctrina, estrategia y planificación, estructura y desarrollo orgánico-funcional, educación y personal, alistamiento y adiestramiento, logística y equipamiento, infraestructura e información.[27]

---

[24] El artículo 3 de la resolución 727 establece: "El Sistema de Defensa nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de adquisiciones de equipos y/o medios, como así también en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior".

[25] Exceptuando aquellas situaciones previstas por la Ley de Seguridad Interior que prescriben la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior por requerimiento de un comité de crisis y explícita disposición del Ministro de Defensa, en operaciones destinada a la preservación de las Fuerzas Armadas y de restablecimiento del orden en jurisdicción militar en caso de atentado a dicha jurisdicción en tiempos de paz, y en operaciones que empeñen elementos de combate a requerimiento del Presidente y previo establecimiento del estado de sitio.

[26] Saín, Marcelo (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros. Montenegro, Germán (2007). "El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional". *Revista de la Defensa Nacional N°1.* Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 14-27. Montenegro, Germán (2008). "La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual". *Revista de la Defensa Nacional N°2.* Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 9-20. Montenegro, Germán (2013). "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas". En: D. Pion-Berlin y J.M.Ugarte (comps.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina.* Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones. 195-226. Battaglino, Jorge. "Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo". A. Malamud y M. De Luca (eds.) (2011). *La política en tiempos de los Kirchner.* Buenos Aires: Eudeba. 242-250.

[27] Anzelini, Luciano (2012). "Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)". *Cuarto Congreso*

4. Contribuyeron a introducir modificaciones en los perfiles profesionales militares con la suspensión del sistema de conscripción obligatoria vigente desde 1901 y la creación de la figura del soldado voluntario (hombre o mujer); la incorporación de mujeres como oficiales y suboficiales del cuerpo comando de las tres Fuerzas en todas las armas y especialidades;[28] las reformas educativas producidas desde la década de 1990;[29] la supresión del Código de Justicia Militar (y, en consecuencia, del fuero especial para las Fuerzas Armadas) y la sanción del nuevo régimen de disciplina del personal militar;[30] así como diferentes iniciativas a favor de la denominada "ciudadanización" de la educación y de la configuración profesional militar.[31]

Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Laleff Ilieff, Ricardo (2013). "La esfera interfuerzas en la Argentina. Notas sobre la problemática militar". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 46. 131-144.

[28] En la Argentina las mujeres se incorporaron a las Fuerzas Armadas primero como oficiales y suboficiales del Cuerpo Profesional en el Ejército (1982 y 1981), Armada (1981 y 1980) y Fuerza Aérea (1982 y 1983). En tanto que como oficiales y suboficiales del Cuerpo Comando lo hicieron en el Ejército en 1997 y 1996, Armada en 2002 y 1980, y Fuerza Aérea en 2001 y 1980. En el caso de Armada y Fuerza Aérea las mujeres ingresaron a cualquiera escalafón del Cuerpo Comando; en tanto que en el Ejército hasta el año 2011 y 2012 tenían vedado Infantería y Caballería. En el año 2010 el Ejército contaba con 4.974 mujeres oficiales y suboficiales entre el Cuerpo Comando y el Profesional, Armada con 1.799, y Fuerza Aérea con 2.562 (Ministerio de Defensa 2010).

[29] Badaró (2009), Máximo. *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino.* Buenos Aires. Prometeo Libros. Frederic, Sabina; Soprano, Germán, et. Al (2010). "La formación militar como formación moral: transmisión y adquisición de saberes teóricos y prácticos en las Fuerzas Armadas". En: S. Frederic, O. Graciano y G. Soprano (coords). *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas.* Rosario: Prohistoria. 387-420. Frederic, Sabina; Soprano, Germán (2011). "Políticas de educación superior y transformaciones de los institutos militares en la Argentina (de 1990 al presente)". En V.C. Alves, W. De Souza Moreira e J.M. Arias Neto (org.). *A defesa e a segurança na América do Sul.* Sao Paulo: Mercado das Letras. 215-234. Soprano, Germán (2013). "Autonomía y heteronomía de la educación militar en la Argentina. Un análisis centrado en los procesos de evaluación institucional de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas". *Avaliacao. Revista da Avaliacao en Educacao Superior* Vol 18 Nº1. Soprano, Germán (2013). "Educaçao militar e universidade na Argentina atual". *Tensoes Mundiais. Revista do Observatorio das Nacionalidades* Nº14**.** 177-198.

[30] Lozano, Omar (2008). "Los alcances del esfuerzo legislativo en la administración de Justicia Militar en la Argentina". En: *Revista de la Defensa Nacional N°2.* Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 45-60.

[31] Frederic, Sabina (2008). "Los profesionales militares en la Argentina actual". *Revista de la Defensa Nacional N°2.* Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 73-84. Arduino, Ileana (2007). "Elementos para la discusión. Políticas públicas, derechos humanos y Fuerzas Armadas". *Revista de la Defensa Nacional N°1.* Buenos Aires. Ministerio de

4 EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR TERRESTRE DE LA ARGENTINA: UN ANÁLISIS DEL MISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU PERSONAL

Expresadas estas consideraciones, cabe que observemos la manera en que en la Argentina se considera al instrumento militar. Para ello, echaremos una mirada sobre el componente terrestre de ese instrumento, apelando a una observación de su composición y especialmente de la relación que existe entre quienes lo componen, en la esperanza de generar un necesario debate, que desde la academia debe darse para dar a la temática de la Defensa el necesario sustento de conocimiento que permita aportar a la política herramientas útiles para un tema crítico en cualquier país, pero entendemos muy lejano de las preocupaciones de la dirigencia política argentina en general.

Las Fuerzas Armadas de cualquier país se componen de diferentes personas y especialidades, pero simplificando la aproximación a las mismas podemos indicar que hay tres grupos claramente definidos. El menos numeroso lo constituyen los oficiales. Este grupo ha sido estudiado en la historia argentina, fundamentalmente, a partir de los posicionamientos políticos e ideológicos de los oficiales superiores en la historia del siglo XX y, de modo general, en las investigaciones desarrolladas en diferentes países es el que concita mayor atención en quienes quieren aproximarse al conocimiento de "lo militar". Y esto es porque en esa franja, más bien reducida en números en relación a las otras, se encuentra el núcleo que conduce la organización militar y dentro de ellos está un número aún más reducido; son aquellos que actúan como interfase con el poder político y en el caso de guerra, conducen el poder militar en la consecución de un objetivo político. Menos estudiado entre nosotros, no así en Occidente, y si mirado con cierto prejuicio existe un segundo grupo. Mucho más numeroso que los oficiales. Es el cuerpo de suboficiales. Aquí se reúne un variopinto grupo de personas. Las hay con aptitudes específicas necesarias para la conducción de fracciones reducidas en el combate, también lo integran un número no menor y en realidad cada vez mayor de

---

Defensa Nacional. 154-168. Arduino, Ileana (2008). "Lo público y lo privado en el ámbito militar: el caso de las regulaciones sobre la familia y la religión". *Revista de la Defensa Nacional N°2.* Buenos Aires. Ministerio de Defensa Nacional. 61-72.

técnicos en un universo vastísimo de conocimientos que hacen al mantenimiento, análisis y empleo de ingenios, informaciones y otras actividades que tienen una amplísima demanda en la actividad militar. Su función es crítica, y a pesar de cierto desprecio cultural desde una mirada externa y aún interna; constituyen el elemento aglutinador de una fuerza militar, pues son los que en definitiva "hacen que las cosas sucedan" en cualquier instrumento militar.[32]

El tercer grupo, el cual es el objeto de nuestro trabajo, lo constituye la tropa. Ellos son los que realizaban en el pasado, y todavía hoy, la crítica actividad de generar violencia en el campo de combate. Crudamente, son quienes operan las armas que matan, los que manipulan equipos que apoyan a otros en la lucha y cientos y cientos de otras tareas que una fuerza militar realiza en la guerra y la paz. Su reclutamiento, su adiestramiento, su reinserción al medio civil son producto de discusión entre los especialistas en la temática militar. Y ello no ha sido el producto de discusiones nuevas o contemporáneas, producto de las tensiones que nuestra actual sociedad a veces trata con todo lo que la legítima violencia que puede ejercer el estado se refiere. Muy por el contrario, la forma de reclutar soldados está presente en los pensadores clásicos que han moldeado la manera en que "pensamos la política" no solamente en Occidente sino en Oriente también.

Ser soldado en la antigua Grecia era una responsabilidad cívica y una manera de participar de la "res publica", aportando el riesgo de perder la vida o ser seriamente herido en batalla como algo esperable de alguien que era un ciudadano de cualquiera de las poblaciones urbanas de la Grecia clásica. Era una actividad de hombres libres y no de esclavos, y cuando el tiempo de guerra acababa, cada cual volvía a su vida diaria, participando de la vida política y mundana de su comunidad. Ese modelo clásico, tomado incluso como un verdadero rito de pasaje de la juventud a la madurez está en la base misma del sistema de reclutamiento forzoso conocido como conscripción. Más cercanos en el tiempo, en el Siglo XIX, la conscripción de los soldados estuvo presente en los ejércitos revolucionarios de la Francia que derrotó al Antiguo Régimen, y con los mismos y con discutibles argumentos, se lanzó a una prolongada

[32] Keegan, John Sir (1993). *A history of warfare;* Vintage Books, New York, United States of America.

campaña por toda Europa, enfrentando a los ejércitos monárquicos hasta que en 1815 es derrotada en Waterloo. Posteriormente, el modelo que Prusia impone a la unificada Alemania, se difunde en casi todo Occidente. Un Estado capaz de movilizar millones de ciudadanos y constituir con ellos unidades de combate y transportarlos por medio del tren a sus zonas de concentración y posteriormente lanzarlos a la batalla. Las campañas de 1866 y fundamentalmente la de 1870, fueron una suerte de "ejemplo" a seguir de como una nación entera tomaba las armas para formar los ejércitos y combatir por su país.

En nuestro país el sistema se adopta a principios del Siglo XX, y es, creemos una respuesta de parte del Estado para no solamente proveer de tropas al Ejército y la Armada en momentos en que se vivía un muy difícil situación con Chile por la delimitación fronteriza, sino que se lo pensó además como Una herramienta de integración de la población en el proceso de construcción del Estado y la sociedad nacional. El sistema tuvo ventajas relevantes para el Estado argentino durante muchos años, pero lentamente, el mismo fue degradándose, perdiendo su esencia y en no pocos casos, transformándose en una fuente de mano de obra barata para tareas que nada tenían que ver con la finalidad de su creación.[33] La guerra de Malvinas mostró crudamente, que ese sistema había sido ineficaz, al demostrar el pobre nivel de adiestramiento de las tropas en comparación con las del Reino Unido.[34] Sin embargo, nada se hizo por remediar la situación, y pese a los estudios que aconsejaban su cambio, el mismo se mantuvo, con incorporaciones cada vez menores, hasta el año 1995. Posteriormente a esa fecha, el cambio a un sistema voluntario no resultó de un convencimiento político-militar de la necesidad de contar con otro sistema (si bien se habían elaborado proyectos de cambio en el ámbito del Congreso de la Nación, el Ministerio de defensa y en la conducción de las Fuerzas Armadas), sino que se produjo por el crimen de un conscripto en un cuartel del Ejército; situación que desnudó la total inviabilidad del sistema.[35]

---

[33] Rodríguez Molas, Ricardo E. (1983). *Debate nacional: El servicio militar obligatorio;* Centro Editor de américa Latina, Buenos Aires, República Argentina.

[34] Corbacho, Alejandro L. (2004). *Reassessing the Fighting Performance of Conscript Soldiers during the Malvinas/Falklands War;* Universidad del CEMA, Buenos Aires, República Argentina.

[35] Sáenz Quesada, María. (2012). *La Argentina: História del país de su gente*; Sudamericana, Buenos Aires, República Argentina.

Desde que se derogara el Servicio Militar Obligatorio, la Argentina adoptó un sistema voluntario en un tiempo record de meses, cuando en otras naciones la transición toma entre tres o cuatro años. Las condiciones políticas no permitían que hubiera la posibilidad de contar con ese tiempo, a lo que sumó la ausencia por parte de la sociedad y sus líderes de una idea acabada de que realizar con el instrumento militar. Esto se evidenció en un hecho que hasta hoy se mantiene: la cantidad de soldados incorporados está fuera de toda relación con cualquier estándar internacional. En concreto, la cantidad de tropa es sensiblemente menor a la de los suboficiales que los deben conducir.

En el mundo, especialmente en Occidente, se ha producido desde la década de los 80 un abandono de los sistemas obligatorios para obtener tropas por uno de carácter voluntario o bien sistemas mixtos, donde se apela al voluntariado y se requieren ciudadanos de manera obligatoria cuando lo números de los primeros no alcanzan a cubrir las vacantes. El país que ha estado a la vanguardia respecto a los voluntarios ha sido el Reino Unido, el cual adoptó ese sistema durante la mayor parte de su historia moderna, modificando ese criterio en 1916, luego de la crisis que sufriera el país con la derrota en el Somme; y durante la 2da Guerra Mundial, ante el masivo requerimiento de tropas exigido a una nación donde el Ejército tradicionalmente fue una fuerza menor en términos cuantitativos respecto a la Armada Real.[36] Otras naciones europeas han seguido el camino británico, tal el caso de Alemania, Francia, Italia; los que han abandonado los servicios obligatorios, aunque adaptando sus estructuras militares a fin de mantener la coherencia entre tropas y personal de cuadros.[37]

Ahora bien qué ventajas ha aportado el sistema voluntario a las naciones que lo adoptaron. Desde el punto de vista militar, los países con un sistema voluntario, donde los efectivos estén en relación a sus necesidades militares, han obtenido un incremento sustancial de su capacidad de combate. Esto es debido a que el voluntario, al permanecer en servicio por un término de años variable, permite a la organización contar con un recurso humano con experiencia en el desarrollo del rol que ocupe en la misma. Esto facilita la adquisición de mejores capacidades de los distintos componentes de la fuerza militar, creando asimismo una cohesión que es producto del adiestramiento común. Todo esto hace que los gobiernos cuenten así

[36] Chandler, David G. (1993). *The Oxford history of British Army;* Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

[37] Khulmann, Jürgen y Callaghan (2011). *Military and Society in 21st Century Europe: A comparative analysis;* Transaction Publishers, Piscataway, United States of America.

con una herramienta militar que les permite operar en mucho menor tiempo y que, además, como toda la organización militar es profesional, no tiene de parte de los votantes una demanda mayor sobre su suerte si son empeñados en acciones militares, a diferencia de cuando la tropa es obligada a servir. Y este no es un tema menor cuando la tendencia actual en los conflictos va en dirección a la necesidad de contar con fuerzas con capacidad expedicionaria, donde los despliegues son en lugares muy alejados de la atención del público masivo y por causas que también están muy alejadas de su vida diaria. Pero también, vale ser mencionado, este sistema contribuye a hacer del instrumento militar alejado del resto de la sociedad. Y esto se potencia cuando, como es muy común en las sociedades posmodernas, todo lo relativo a la temática militar está muy alejado del interés de la población en general. Esa fuerza militar socialmente más alejada de la sociedad, requiere del poder político que la conduce que cree relaciones de interacción con la sociedad civil. Esta puede hacerse con el mundo académico, entidades intermedias, y con la población en distintas actividades masivas. Todo con la finalidad de crear lazos entre esa organización militar y la población a la que sirve, de manera de evitar que a largo plazo, y bajo condiciones muy particulares, pueda desarrollarse algún tipo de pretorianismo militar.[38]

La Argentina, sin embargo, presenta una característica que es consideramos única en su servicio militar voluntario. Sus integrantes, es decir la cantidad de individuos que conforman la tropa, especialmente en el caso del Ejército, son un grupo minoritario en comparación al universo conformado por el personal de suboficiales y oficiales. Veamos el siguiente cuadro comparativo realizado para los ejércitos de distintos países de la región:[39]

PAIS	Of(s)	Subof(s)	Tropa	Relación Of /Subof	Relación Of/Tpas	Relación Subof/Tpas
Brasil	26108	51191	144913	1,96	5,55	2,83
Bolivia	2883	4392	21218	1,52	7,35	4,83
Chile	3825	16933	14793	4,42	3,86	0,87
Colombia	8927	31544	186073	3,53	20,84	5,89
Uruguay	1587	1943	12579	1,22	7,92	6,47
Argentina	**5748**	**21666**	**17634**	**3,76**	**3,06**	**0,81**

[38] Council of Europe (2009). *Armed Forces and security services: What democaratic controls?* Publishing Editions, Strasbourg, France.

[39] Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe;* RESDAL, Buenos Aires, República Argentina. P. 92.

El cuadro nos permite comparar Ejércitos que están en procesos diversos. El de Colombia afectado por el largo conflicto interno que vive el país y que está superando. Sin embargo, es interesante, pues muestra una relación entre Oficiales / Suboficiales y Tropas que es lógica en términos de evidenciar una estructura organizacional donde existen estamentos de conducción y ejecución que guardan proporciones compatibles con una pirámide organizacional. El caso de Bolivia y el de Uruguay, con números diferentes, muestran sin embargo una relativa armonía que indica que "estructuralmente" las fuerzas responden a la lógica que mencionamos en el caso colombiano. Brasil, por su parte se encuentra en un proceso de expansión de su Ejército, acompañando una política de Defensa de su país que apunta a consolidar el control de la inmensa Amazonia como a atender la demanda que pudiera en el futuro surgir del carácter cada vez más global que ese país impulsa en su accionar. Es evidente de analizar sus números que su relación Oficiales/Tropa no es adecuada, lo que seguramente indica el punto de partida de una organización que se encuentra, como mencionamos en una etapa de expansión, y que debería esperarse corrija esta relación. El caso de Chile en cuanto a la relación Oficiales/Suboficiales es relativamente similar a la de Brasil y claramente muy mala en cuanto a la relación Suboficiales/Tropa. A pesar de lo expresado, cabe mencionar que el Ejército de Chile ha realizado una restructuración de su despliegue y organización en los niveles de sus elementos operativos muy importante, suprimiendo elementos, fusionando otros y creando el concepto de Regimiento reforzado: una agrupación no transitoria de elementos de maniobra, apoyo de fuego y apoyo de ingenieros; que le permite conformar junto a otros elementos similares, grandes unidades de combate con una autonomía interesante y un relevante poder de fuego. No debe olvidarse tampoco que su servicio militar para la tropa es de carácter mixto, conviviendo un contingente obligatorio con otro voluntario. Se estima que a mediano plazo, se consolidará la tendencia hacia uno completamente voluntario.

En cuanto al Ejército Argentino, los números son un claro indicativo de un severo problema organizacional de la estructura de la principal fuerza militar de la Argentina. Si tomamos en cuenta la relación Oficiales/Suboficiales, constataremos que la misma es comparable a la del Ejército de Colombia y mucho mejor que las que se exponen de parte de los otros ejércitos comparados. Sin embargo,

cuando se hace la relación Oficiales/Tropa, surge con claridad que la misma es la peor y no refleja un proceso de transición organizacional, el cual es inexistente, sino que es una evidencia del mantenimiento de una estructura que viene casi sin cambios relevantes desde no solamente la eliminación del Servicio Militar Obligatorio, sino prácticamente desde antes de la Guerra de Malvinas, cuando progresivamente se iba reduciendo el número de tropa incorporada al servicio. Es decir, el Ejército Argentino evidencia que mantiene una relación Oficiales-Suboficiales que es propia de una estructura mucho mayor que hoy no existe y que muy probablemente tampoco sea en el futuro reconstruida. Pero además, esos números indican otra cosa: *sus elementos no se encuentran dotados de la cantidad de personal necesario para cumplir la misión que teóricamente deben realizar.* Esta realidad plantea varios inconvenientes, cada uno de los cuales tiene serias implicancias. Veamos:

- El sistema es engañoso en sí mismo, toda vez que nominalmente hace mención de organizaciones que en los hechos, y aun si contaran con el material y recursos necesarios, no podrían desarrollar sus potencialidades por la carencia de personal mencionada.
- El personal de suboficiales y oficiales, especialmente los más jóvenes, no pueden formarse en el adiestramiento de las organizaciones para las que han sido comisionados, lo que hace que su capacitación militar sea deficiente y por ende carezcan de experiencias profesionales sustantivas que les permitan construir una carrera militar que sea provechosa para la organización.
- Evidencia un dispendio de recursos en organizaciones incompletas, que como mencionamos no pueden desarrollar sus funciones, lo que viene ocurriendo desde hace años.
- Es una clara muestra que por carencia de ideas, debate, falta de comprensión cabal del problema y/o de voluntad política**,** se estaría en presencia de una estructura que pretende de alguna forma "sostenerse" en el tiempo, esperando que la coyuntura cambie y en algún momento ser "revivida" con mayor cantidad de tropa. Aspecto este que evidencia falta de conexión con la realidad estratégica y la agenda política, condenando al Ejército a ser un elemento carente de toda utilidad militar por plazos indefinidos tanto por parte de la estrategia militar como de la conducción política.

5 EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR TERRESTRE EN LA ARGENTINA: EL DESPLIEGUE

De un modo general, el presente despliegue territorial del Ejército está asociado con las reformas introducidas por el proceso modernizador operado durante la década de 1960. Pero esta afirmación requiere de una necesaria precisión, pues no puede decirse lisa y llanamente que el diseño actual del Ejército sea una reproducción taxativa de aquella reforma. Por un lado, entre 1983 y 1999 se operaron cambios por la implementación del contenido de la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Se produjo entonces la disolución, traslado y/o fusión de unidades o de comandos localizados en grandes centros urbanos y del interior del país, algunos de los cuales en el anterior diseño tenían por objetivo asegurar la presencia militar en el mantenimiento del orden político y social interno.[40] También en esos años se formularon innovadoras propuestas –acordes con las nuevas orientaciones políticas y normativas- que estimularon, por un lado, la creación de una Fuerza de Despliegue Rápido y la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales (Ejército Argentino 1999) y, por otro, el traslado de las Escuelas de Armas al interior del país en la región Nordeste donde disponían de campo de entrenamiento;[41] esta última medida, no obstante, fue revertida a comienzos del siglo XXI cuando se emplazó la Escuela de las Armas en Campo de Mayo en el área del conurbano bonaerense.

---

[40] Asociados a estos cambios, también se abandonó el sistema de cuadriculado en áreas, zonas y subzonas practicados por la inteligencia militar y los grupos operativos de las Fuerzas Armadas desde fines de la década de 1950 para el cumplimiento de tareas de seguridad interior en la denominada "guerra contra la subversión".

[41] La Escuela de Infantería fue trasladada al Regimiento de Infantería Mecanizada 4 en Monte Caseros (provincia de Corrientes), la Escuela de Caballería al Regimiento de Caballería de Tanques 6 de Concordia (provincia de Entre Ríos), la Escuela de Artillería al Grupo de Artillería 3 de Paso de los Libres (provincia de Corrientes), la Escuela de Ingenieros al Batallón de Ingenieros 3 en Concepción del Uruguay (provincia de Entre Ríos) y la Escuela de Comunicaciones al Batallón de Comunicaciones 3 en Mercedes (provincia de Corrientes). Vale la pena mencionar, también, que el personal de la Escuela de Infantería había tenido un papel destacado en los denominados "levantamientos carapintada" entre los años 1987-1990, por lo que no se descarta que su traslado a la provincia de Corrientes estuviera relacionado con un intento de quitarlo de su emplazamiento en Campo de Mayo en la región metropolitana.

Hoy el Ejército se organiza en tres Divisiones y una Fuerza de Despliegue Rápido (un total de diez brigadas). Y si bien se abandonó el diseño de Cuerpos del Ejército de la década de 1960, las actuales divisiones tienden a superponerse por su organización, despliegue y posiblemente también en su concepción con aquellos.[42]

La Primera División tiene su comando en Curuzú Cuatiá, provincia de Corrientes.[43] Posee dos Brigadas –II Brigada Blindada y XII Brigada de Monte- que abarcan el Noreste Argentino, es decir, las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Formosa.

▪ La II Brigada Blindada comprende los Regimientos de Caballería de Tanques 7 (Chajarí), 6 (Concordia), 12 (Gualeguaychú) en la costa del Río Uruguay y el 1 (Villaguay) en el interior de esa provincia, y el Regimiento de Infantería Mecanizado 5 (Villaguay).[44] Dichos regimientos están asociados a unidades de otras armas y especialidades: Batallón de Ingenieros Blindado 2 (Concepción del Uruguay), Grupo de Artillería Blindado 2 (Rosario del Tala), Compañía de Inteligencia 2 (Santa Fe), Escuadrón de Comunicación Blindado 2 y Sección de Aviación de Ejército 2 (Paraná). La Base de Apoyo Logístico de la II Brigada y el Hospital Militar se concentran en Paraná. Si bien el despliegue de esta Brigada coincide principalmente con la frontera compartida con Uruguay, su concepción se corresponde también con la histórica hipótesis de conflicto con Brasil, aun cuando es dado señalar que desde mediados de la década de 1990 la II Brigada realiza ejercicios periódicos con el Ejército del Brasil, por un lado, y con el de Uruguay, por el otro, conforme la nueva orientación cooperativa de la política de defensa de estos tres Estados.[45]

---

[42] Las Divisiones son elementos autónomos que tienen un diseño o composición semejante de armas combinadas y apoyo de combate, cuyo empeñamiento es de orden táctico. En tanto que los Cuerpos tienen un orden de batalla específico que responde a las necesidades estratégicas de la defensa, se organizan territorialmente y pueden reunir más de una división, brigadas u otros elementos de combate.

[43] Del comando de la Primera División dependen directamente las siguientes unidades operativas: Batallón de Ingenieros Anfibios 121 y Batallón de Ingenieros (Santo Tomé), Sección de Aviación de Ejército 212, Central de Reunión de Información (Curuzú Cuatiá) y el Batallón de Comunicaciones 121 (Mercedes).

[44] Regimiento de Infantería Mecanizado 4 (Monte Caseros) depende de la Dirección General de Educación.

[45] Lafferriere, Guillermo (2006). "La adaptación al cambio: El caso de la IIda Brigada Blindada". *Revista del Suboficial* Abril.

▪ La XII Brigada de Monte reúne los Regimientos de Infantería de Monte 9 (San Javier) y (Apóstoles) sobre la costa del Alto Río Uruguay en la frontera con Brasil, y el 29 (Formosa) sobre el Río Paraguay en la frontera con Paraguay, además de las Compañías de Cazadores de Monte 12 (Puerto Iguazú) y 29 (Formosa). Las unidades de otras armas y especialidades que se corresponden con estos regimientos son: Compañía de Comunicaciones 12 (Posadas), Grupo de Artillería 3 y Compañía de Inteligencia 3 (Paso de los Libres), Compañía de Ingenieros de Monte 12 (Goya) y Secciones de Inteligencia de Formosa y Resistencia.

La Segunda División tiene su comando en Córdoba y se despliega en las regiones Noroeste del Argentino y Cuyo y en la provincia de Neuquén. Sus unidades se agrupan en las Brigadas de Montaña V (Jujuy, Salta y La Rioja), VIII (San Juan y Mendoza) y VI (Neuquén)[46]. Aquí el diseño se corresponde con las históricas hipótesis de conflicto con Chile, aún cuando también se trata de una región que limita al norte de Jujuy y Salta con Bolivia.

▪ La V Brigada de Montaña incluye los Regimientos de Infantería de Montaña 20 (Jujuy) y 15 (La Rioja), el Regimiento de Infantería de Monte 28, la Compañía de Cazadores de Monte 17 (Tartagal) y el Regimiento de Caballería Ligero 5 (Salta). Las unidades de otras armas y especialidades de esta brigada son: Grupo de Artillería 5 (Jujuy), Grupo de Artillería 15, Batallón de Ingenieros 5, Compañía de Comunicaciones de Montaña 5 y Compañía de Inteligencia 5 (Salta), Compañía de Ingenieros de Construcción 5 (La Rioja) y Secciones de Inteligencia de Jujuy y La Rioja. La Base de Apoyo Logístico de la Brigada y el Hospital Militar se encuentran en Salta.

▪ La VIII Brigada de Montaña posee los Regimientos de Infantería de Montaña 22 (San Juan), 16 (Uspallata) y 11 (Tupungato), la Compañía de Cazadores de Montaña 8 (Puente del Inca) y el Regimiento de Caballería de Exploración 15 (Campo de los Andes). Las unidades relacionadas éstas son: Grupo de Artillería de Montaña 8 (Uspallata), Batallón de Ingenieros de Montaña 8 (Campo de los Andes), Compañía de Comunicaciones de Montaña 8 y Compañía de Inteligencia 8 (Mendoza),

[46] Del comando de la Segunda División dependen directamente las siguientes unidades operativas: Batallón de Inteligencia 141, Batallón de Comunicaciones 141, Sección de Aviación de Ejército 141 (Córdoba), Grupo de Artillería Antiaéreo 161 y Grupo de Artillería de Campaña 7 (San Luis).

Sección de Aviación de Ejército de Montaña 8 (Las Heras) y Secciones de Inteligencia de San Juan y San Rafael. Asimismo la Base de Apoyo Logístico y el Hospital Militar están situados en Mendoza.

▪ La VI Brigada de Montaña comprende los Regimientos de Infantería 10 (Covunco), 21 (Las Lajas), 26 (Junín de los Andes), la Compañía de Cazadores de Montaña 6 (Primeros Pinos) y el Regimiento de Caballería de Montaña 4 (San Martín de los Andes). Las unidades relacionadas son: Grupo de Artillería de Montaña 6 (Junín de los Andes), Grupo de Artillería 16 (Zapala), Compañía de Comunicaciones de Montaña 6, Batallón de Ingenieros de Montaña 6, Compañía de Inteligencia 6, Sección de Aviación de Ejército de Montaña 6 (Neuquén) y Sección de Inteligencia de San Carlos de Bariloche. La Base de Apoyo Logístico de la Brigada está en Neuquén.

▪ La Tercera División se despliega en la Patagonia y está formada por la IX Brigada Mecanizada (provincia de Chubut) y la XI Brigada Mecanizada (provincia de Santa Cruz). También aquí el despliegue tuvo históricamente por objeto garantizar la presencia argentina en ese vasto territorio que limita con Chile a lo largo de la Cordillera de los Andes.

▪ La IX Brigada Mecanizada está integrada por los Regimientos de Infantería Mecanizados 8 (Comodoro Rivadavia) y 25 (Sarmiento), el Regimiento de Caballería Ligero 3 (Esquel).[47] Las unidades asociadas son: Batallón de Ingenieros 9 (Río Mayo), Compañía de Comunicaciones Mecanizada 9, Compañía de Inteligencia 9, Sección de Aviación de Ejército 9 (Comodoro Rivadavia) y Grupo de Artillería Blindado 9 (Colonia Sarmiento). La Base de Apoyo Logístico y el Hospital Militar se localizan en Comodoro Rivadavia.

▪ La XI Brigada Mecanizada tiene los Regimientos de Caballería de Tanques 9 (Puerto Deseado) y 11 (Puerto de Santa Cruz), y los Regimientos de Infantería Mecanizados 24 (Río Gallegos) y 35 (Rospentek). Las unidades que se articulan con estos regimientos son: Grupo de Artillería Blindado 11 y Batallón de Ingenieros 11 (Comandante Luis Piedra Buena), Compañía de Comunicaciones Mecanizada 11, Sección de Aviación de Ejército 11, Compañía de Inteligencia 11 (Río Gallegos) y Sección de Inteligencia Río Turbio. La Base de Apoyo Logístico está en Río Gallegos.

[47] El Regimiento de Infantería Mecanizado 37 (Río Mayo) fue disuelto en la década de 1990.

Hasta aquí hemos repasado el emplazamiento de las brigadas de la Primera, Segunda y Tercera División que, como decíamos anteriormente, expresan el posicionamiento adoptado por el Ejército respecto de las históricas hipótesis de conflicto vecinales que dominaron las relaciones con Brasil y Chile en el siglo XX y hasta entrada la década de 1980. Veamos a continuación la distribución territorial de las unidades dependientes del Comando de Operaciones Terrestres.

Las Fuerzas de Despliegue Rápido fueron definidas como un componente fundamental e innovador del programa de restructuración del Ejército en la década de 1990. Se trata de elementos ligeros, de rápido despliegue en el territorio, preparados para intervenir en diferentes ambientes y operar como primera acción militar para intervenir o enfrentar situaciones de crisis. Comprende la IV Brigada Paracaidista y las unidades que integran la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales -Regimiento de Asalto Aéreo 601 y las Compañías de Comandos 601 y 602.

▪ La IV Brigada Paracaidista está localizada en las proximidades de la ciudad de Córdoba. Comprende los Regimientos de Infantería Paracaidista 2 y 14, el Escuadrón de Exploración de Caballería Paracaidista 4, el Grupo de Artillería Paracaidista 4, la Compañía de Ingenieros Paracaidista 4, la Compañía de Comunicaciones Paracaidista 4 y la Compañía de Apoyo de Lanzamientos Aéreos Paracaidista 4. Su localización histórica fue concebida como campo de entrenamiento de una pluralidad de armas aerotransportadas en las proximidades de la ciudad de Córdoba. Con las reformas de la década de 1990 se decidió sostener la sede de esas unidades allí, contando no sólo con las instalaciones disponibles sino con las posibilidades de desplegar la Brigada por vía aérea desde esa región central del país hacia cualquier otro ambiente. Es por ello que, siempre que ha podido sostener su operatividad, la Brigada realiza periódicamente ejercicios en la Patagonia, el Noroeste o el Noreste Argentino.

▪ La Fuerza de Operaciones Especiales-FOE está integrada por las Compañías de Comando 601 (Campo de Mayo) y 602 (Córdoba) y el novel Regimiento de Asalto Aéreo 601 (Campo de Mayo), creado en el 2000, que despliega sus componentes (dos compañías de asalto y una de apoyo de combate) en helicópteros UH-1H. Por su perfil como

unidades de flexibles y de despliegue rápido, ambas compañías y el regimiento realizan periódicamente ejercicios en diferentes ambientes de territorio nacional.

Ahora bien, como señalábamos arriba, del Comando de Operaciones Terrestre dependen también la Brigada Blindada I (provincia de Buenos Aires) y la Brigada Mecanizada X (provincia de La Pampa y sudoeste de la provincia de Buenos Aires) y unidades de otras armas y especialidades situadas en las proximidades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. Su emplazamiento y diseño de agrupamiento responde al esquema propiciado por la mencionada reestructuración del Ejército de la década de 1960.

▪ La I Brigada Blindada está formada por los Regimientos de Caballería de Tanques 8 (Magdalena), 10 (Azul) y 2 (Olavarría), el Regimiento de Infantería Mecanizada 7 y el Escuadrón de Exploración de Caballería Blindado 1 (La Plata). Las unidades asociadas son: Grupo de Artillería Blindado 1 (Azul), Escuadrón de Ingenieros Blindado 1 y Escuadrón de Comunicaciones Blindado 1 (Olavarría) y Compañía de Inteligencia 1(Tandil).

▪ La Brigada Mecanizada X había sido conformada durante las reformas de la década de 1960 con asiento en el barrio porteño de Palermo, pero fue trasladada en la década de 1990 a la provincia de La Pampa. Comprende los Regimientos de Infantería Mecanizados 3 (Pigüé), 6 (Toay) y 12 (Toay) y el Regimiento de Caballería de Tanques 13 (General Pico). Las unidades relacionadas con estos regimientos son: Compañía de Ingenieros Mecanizada 10, Compañía de Comunicaciones 10 y Compañía de Inteligencia 10 (Santa Rosa). El actual emplazamiento de los Regimientos de Infantería 3 y 6 son expresivos del proceso de reestructuración del Ejército producido en la década de 1990, tendiente a desplazar las unidades localizadas en centros urbanos próximos a la ciudad de Buenos Aires hacia el interior del país, ya que el primero de esos regimientos estuvo hasta 1995 en la localidad del conurbano bonaerense de La Tablada y el segundo en la ciudad de Mercedes.

Por último, en el área metropolitana tienen su asiento otras unidades dependientes del Comando de Operaciones Terrestre: el Regimiento de Infantería 1 Patricios y el Regimiento de Granaderos a

Caballo que componen la Guarnición Militar Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En Campo de Mayo se hallan el Regimiento de Artillería 1, la Agrupación de Aviación de Ejército, el Batallón de Ingenieros 601, la Compañía de Comunicaciones 601, el Comando de Intendencia y el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz-CAECOPAZ (dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas). En la localidad del conurbano bonaerense de Boulogne Sur Mer está la Agrupación de Arsenales 601 y en City Bell (proximidades de la ciudad de La Plata) la Agrupación de Comunicaciones 601.[48]

En suma, el análisis del presente despliegue de las unidades del Ejército permite constatar la persistencia de un diseño de fuerza aún fuertemente estructurado conforme a las hipótesis de conflicto vecinales con Brasil y Chile y, en menor medida, respondiendo a la concentración de elementos en la región metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, así como en la provincia de Buenos Aires, propia de concepciones en las que se procuraba garantizar una presencia e intervención en el mantenimiento del orden político y social. En otras palabras, a pesar de las decisiones tendientes a disolver, fusionar y trasladar unidades y comandos producidas desde la década de 1990, todavía pesan los esquemas heredados del período en que el Ejército era la avanzada civilizadora del Estado nacional, el resguardo de la soberanía frente a las amenazas de los Estados vecinos, y el garante del orden interno.

En este sentido, puede decirse que las orientaciones promovidas por la política y la normativa de defensa desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional hasta el presente han tenido un efecto práctico relativo, si no bastante restringido. Por un lado, el proceso de generación de medidas de confianza mutua abierto con Brasil y Chile en la segunda mitad de la década de 1980 y, más aún, la afirmación de las tendencias a la cooperación e integración regional en el marco del Mercosur, UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, no se condicen con la actual estructuración orgánico-funcional y despliegue de las unidades del Ejército. Sin dudas, desde la ley de

[48] De esta extensa revisión del despliegue del Ejército puede constatarse que esta fuerza no posee unidades operativas en las provincias de Chaco, Santa Fe, Santiago del Estero, Catamarca, Río Negro y Tierra del Fuego.

Reestructuración de las Fuerzas Armadas se ha insistido en la significativa y positiva presencia que el Ejército posee y debe continuar teniendo en las zonas de frontera. Pero la política y normativa subscripta por la Argentina postula no sólo el objetivo de alcanzar una defensa autónoma, sino el desarrollo de una cooperativa, principalmente establecida con aquellos países vecinos. Por otro lado, el limitado suceso de la reestructuración del Ejercito iniciado en la década de 1990 se percibe en el restringido recurso a las capacidades resultantes de la conformación de unidades de rápido despliegue, polifuncionales y flexibles como las que integran la Fuerza de Despliegue Rápido o las de la Agrupación de Fuerzas de Operaciones Especiales. Este tipo de unidades no han sido suficientemente explotadas ni acrecentadas con vistas a profundizar el modelo de instrumento militar de la defensa.[49]

Por último, vale destacar que una de las causas por las cuales la reestructuración del Ejército encuentra una fuerte resistencia en su aplicación (también en el caso de la Armada y Fuerza Aérea), es porque los dirigentes políticos provinciales y municipales democráticamente electos de las localidades donde se asientan las unidades, así como sus respectivas sociedades civiles, exigen su mantenimiento pues su presencia está plenamente integrada a sus actividades económicas y sociales, sobre todo cuando se trata de pequeñas ciudades o pueblos del interior. En la década de 1990 se produjeron significativas movilizaciones de la sociedad civil y las presiones políticas ejercidas en diferentes provincias ante las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional para rechazar el traslado, la fusión y/o la disolución de unidades en diferentes provincias, no así en la región metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

---

[49] La ponderación de este tipo de unidades como la Brigada Aerotransportada o el Regimiento de Asalto Aéreo no implica necesariamente una desatención respecto de las Tropas Blindadas y Mecanizadas; más bien, requiere de una revisión doctrinaria acerca del empeñamiento de estas últimas en los nuevos escenarios que, en definitiva, no se corresponden con aquellos concebidos en los Estados Unidos y Europa de la II Guerra Mundial y que, en definitiva, terminaron orientando el diseño de la reestructuración del Ejército operada en la década de 1960. Lafferriere, Guillermo (2004). "El futuro de nuestras tropas blindadas y mecanizadas". *Revista de la Escuela Superior de Guerra***.** Abril.

6 EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR TERRESTRE EN LA ARGENTINA: MISIONES

Se ha establecido que el Ejército Argentino por misión:

> […] servirá a la patria, para contribuir a la defensa nacional a fin de proteger sus intereses vitales: La independencia y la soberanía. La capacidad de autodeterminación. La integridad territorial. Los recursos naturales. La protección de los bienes, la vida y la libertad de los habitantes. Asimismo, contribuirá al sostenimiento del sistema de gobierno representativo, republicano y federal. [50]

Esto guarda relación con el artículo 8 de la Ley de Defensa Nacional (1988), según el cual:

> Artículo 8. El sistema de defensa nacional tendrá por finalidad: Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra. Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear. Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico. Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional. Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional. Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional. Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional. Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse. Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra. Controlar las acciones de la posguerra.[51]

---

[50] http://www.ejercito.mil.ar/site/ejercito/mision.asp. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

[51] http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/ley-defensa-nacional_2.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

Esta misión se relaciona con las definiciones del artículo 24 del decreto 727 (2006) que reglamenta la Ley de Defensa Nacional determinando que:

> **Artículo 24.** Las Fuerzas que conforman el Instrumento Militar estarán dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.
> Los medios humanos y materiales estarán determinados por el diseño del Instrumento Militar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente reglamentación, será responsabilidad del ESTADO MAYOR CONJUNTO.[52]

Simultáneamente –en el marco de lo establecido por la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior- el Ministerio de Defensa definió las misiones subsidiarias en el decreto Nº 1.691 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (2006), las cuales "no deberá[n] afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial".[53] Son, pues, estas misiones subsidiarias:

> Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas. Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059. Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.[54]

---

[52] http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/decreto-727-2006.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

[53] Ministerio de Defensa (2006). *Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas;* Boletín Oficial (Decreto 1.691), Buenos Aires, República Argentina.

[54] http://www.mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/directiva-de-org-y-funcionamiento-de-las-ffaa.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.

Este marco legal define una misión principal para las Fuerzas Armadas y otras subsidiarias que se desprenden de las capacidades que el instrumento militar de la defensa debe poseer por su propia organización y que pueden ser de utilidad en ciertas ocasiones para contribuir a otras necesidades que el Estado nacional contempla sean llevadas adelante por las mismas.

Sin embargo, recientemente, se ha potenciado en el ámbito del Ministerio de Defensa lo referido a este campo de las misiones subsidiarias, lo que queda evidenciado por la creación de una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias dependiente directamente del Ministro de Defensa.[55] A esto debe sumarse el reciente despliegue de alrededor de 4500 efectivos del Ejército en refuerzo del Operativo Fortín II que realiza el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto en apoyo a las Fuerzas de Seguridad en el Norte del territorio argentino, en coincidencia con el redespliegue de un número similar de tropas de la Gendarmería Nacional en el área comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diferentes partidos del conurbano de la Provincia de Buenos Aires.[56]

Somos conscientes que los Estados de diferentes países, en coyunturas críticas, emplean todos los recursos estatales de tiene a su disposición para atender a las necesidades y demandas exigidas en tales circunstancias excepcionales. Por ello, razonablemente y en cumplimiento de misiones subsidiarias legalmente atribuidas, las Fuerzas Armadas son un elemento a empeñar en funciones de desarrollo, en desastres naturales y, eventualmente, en tareas de apoyo en seguridad pública y el mantenimiento del orden interno siempre con arreglo a las leyes vigentes en la Argentina. Pero cuando altos funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional (y no sólo del Ministerio de Defensa) y dirigentes de partidos políticos con representación en el Congreso de la Nación, jerarquizan públicamente las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas por encima de las principales, entonces las orientaciones políticas que se transmiten a la conducción

[55]http://mindef.gob.ar/institucional/autoridades/pdf/Organigrama_Junio_2013.pdf. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.
[56] Ver comunicado del Ministerio de Defensa de fecha 31 de Agosto de 2013. http://mindef.gob.ar/noticias/noticia107.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013. El Operativo Fortín I comenzó en 2007.

de las Fuerzas Armadas, al conjunto de los militares y a la sociedad toda terminan provocando percepciones y efectos sociales ambiguos o definitivamente contrarios de aquellos establecidos en el ordenamiento legal.[57]

Lo hasta aquí expresado debe relacionarse con la hipótesis que sostiene este trabajo: las asimetrías existentes entre las definiciones de la política de defensa nacional argentina en democracia y el diseño de su instrumento militar terrestre, ponen en evidencia las importantes falencias estructurales que presenta el Ejército Argentino y que consideramos colocan al mismo muy lejos del cumplimiento de la misión principal determinada en el cuerpo legal que hemos mencionado. La creación de estas estructuras y despliegues que implican un acento relevante sobre actividades alejadas de la misión principal de una fuerza militar, en la práctica terminan relegando la readecuación del instrumento militar de la defensa y, además, colocando a las tropas en situaciones y en el cumplimiento de funciones que las comprometen peligrosamente en el borde gris de las restricciones que el Estado se ha dado para el empleo del recurso militar al establecer las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, e Inteligencia Nacional. Con relación a esta última

[57] Estas orientaciones contrarias al ordenamiento legal vigente o que se despliegan en los intersticios de sus indefiniciones, ya ha sido recurrentemente explorada desde la década de 1990 con la invocación a los conceptos de "nuevas amenazas". Más recientemente, la Presidenta de la Nación en su discurso de la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas "[…] creo que es una buena oportunidad para reflexionar a partir de lo que ha sido la reformulación o la reestructuración del Ministerio de Defensa, de las exigencias y los desafíos, que nos plantea al Estado argentino y a sus Fuerzas Armadas, como parte de ese Estado, esta nueva etapa: la creación de una Secretaría de articulación militar para la emergencia, que algunos definen como una tarea auxiliar, pero decíamos, el otro día, con el Ministerio de Defensa, la solidaridad con el prójimo y con la comunidad jamás puede ser una tarea auxiliar de ningún argentino y mucho menos de sus Fuerzas Armadas. Sin lugar a dudas, ustedes se preparan y tienen una preparación militar porque, bueno, son las Fuerzas Armadas de la Nación, pero el concepto de defensa nacional, siempre lo he concebido como un concepto más integral, más abarcativo que meramente lo militar, sino que hace al bienestar, a la defensa y al buen estado de nuestra población, que es, en definitiva, a quienes tenemos que defender, representar los gobernantes y defender, como lo han jurado fielmente los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas […] ".http://www.youtube.com/watch?v=rCCb2C5OhZk. Subido por Presidencia de la Nación Argentina. 10 de julio de 2013.

afirmación, entendemos que el marco legal vigente es claro en cuanto a lo formal, básicamente en la distinción de los campos inherentes a la Defensa Nacional y la Seguridad Interior.[58]

En cuanto a los procesos de confianza mutua, cooperación e integración regional operados en las últimas dos décadas, es preciso tomar en consideración que, de acuerdo con la orientación política y normativa vigente en la Argentina, se estipula que la defensa debe ser defensiva o no provocativa, cooperativa y autónoma. De estos tres rasgos fundamentales de la política de defensa argentina en democracia, el último, en ocasiones aparece como el menos ponderado relativamente en los debates y posicionamientos de la dirigencia política y actores con capacidad de generar opinión pública como los académicos y periodistas. A tal punto que recientemente un reconocido especialista argentino en relaciones internacionales como Carlos Escudé ha sostenido – en consonancia con la perspectiva de otros influyentes actores sociales – que los déficits de recursos materiales actuales del sistema de defensa argentino y su instrumento militar frente a potenciales agresiones externas estatales, bien podrían ser sobrellevados recurriendo a la cooperación y, en definitiva, el empeñamiento solidario de los recursos de países vecinos como Brasil y Chile, mejor preparados a tal efecto.[59] Dicha perspectiva, justamente, no sólo desatiende el principio de autonomía y torna

[58] Ugarte, José Manuel (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa.* Buenos Aires: Plus Ultra. No puede desconocerse que existen zonas de interacción entre ambas legislaciones, las que no han sido claramente salvadas ni por el legislador ni por el Poder Ejecutivo, como es el caso de la ciberguerra. Con esta observación no buscamos restablecer la posibilidad de inmiscuir a las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior; pero si llamamos la atención sobre espacios no claramente atendidos por la normativa legal y que por impulso de los cambios tecnológicos o las situaciones estratégicas debieran tener un análisis que permita mantener la distinción que el consenso político tuvo oportunamente y disminuir la permanencia de zonas poco claras que pueden ser motivo de situaciones conflictivas en el futuro. Asimismo debe tenerse en cuenta que los marcos normativos y los consensos políticos en torno de las definiciones de la defensa nacional potencialmente siempre pueden ser ajustados o modificados a raíz de cambios producidos en las apreciaciones de los escenarios internacionales y/o domésticos.

[59] Carlos Escudé "¿Somos un protectorado de Chile y Brasil?". *La Nación.* 24 de enero de 2013.

vulnerable la defensa nacional, sino que es a, todas luces, egoísta e ingenuo, pues ¿por qué los Estados y sociedades vecinos habrían insumir de forma altruista recursos humanos y materiales propios en beneficio de los argentinos?

Por último, una breve mención a la participación en Operaciones de Mantenimiento de Paz-OMP (hoy en Haití y Chipre) y otra al sentido de los procesos de confianza mutua, cooperación e integración en el Cono Sur y, más ampliamente, en UNASUR.[60] Las OMP han constituido desde la década de 1990 una atractiva opción operativa para las unidades militares, especialmente, de componentes del Ejército, Fuerza Aérea e Infantería de Marina. Se trata, recordémoslo, de una misión subsidiaria estimulada por las políticas de defensa que ocupa creciente protagonismo en las trayectorias profesionales de los oficiales y suboficiales que participan en ellas. No obstante (y sin desestimar la importancia que tienen en el logro de objetivos de la política exterior del país) no se trata de una misión principal de las Fuerzas Armadas y, por ello, su realización bien puede continuar efectuándose sin alterar significativamente su estructura orgánico-funcional y despliegue presente. En otras palabras, las misiones son una excelente oportunidad para estimular y poner a prueba las capacidades específicas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como su accionar conjunto (a nivel del alistamiento, entrenamiento, operación y sostenimiento) y el combinado con Fuerzas de otros países, pero su desarrollo no parece colisionar ni mucho menos desafiar la persistencia el diseño tradicional de las Fuerzas Armadas Argentinas.

[60] Para una revisión de la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en el exterior: Simonoff, Alejandro (2005). "Envío de tropas y política exterior (1989-2005)". *Relaciones Internacionales N°28.* La Plata. Instituto de Relaciones Internacionales. 127-159.

7 CONCLUSIONES

Evidentemente, podemos notar que nos encontramos frente a una situación que requiere de una reingeniería muy importante, si es que se desea contar en algún momento con una organización militar capaz de generar acciones eficaces ante la eventualidad de una crisis. Atender la solución de esta problemática supera ampliamente a los militares como cuerpo profesional, aunque en modo alguno los dispensa de repensarse, desarrollar el asesoramiento político sobre el tema y hasta académicamente presentar la situación. Pero es la política la que debe generar el cambio. Y este debería, creemos pasar por promover una reforma militar de una generación diferente de la que desde la recuperación de las instituciones de la Constitución viene dándose en la Argentina. La subordinación de los militares a la autoridad política civil está lograda, si bien debe siempre ser promovida; otros aspectos, como el que mencionamos deberían tener un lugar prioritario en la agenda. Para ello debe pensarse en términos de lograr contar con elementos que no solamente estén completos, sino redesplegados en una manera que responda a requerimientos propios del análisis estratégico de la segunda década del Siglo XXI y no a criterios que se arrastran, en algunos casos desde fines del Siglo XIX. Esto implicará que haya organizaciones que deberán desaparecer, otras potenciarse y algunas integrarse en nuevas estructuras. Este proceso debe darse a lo largo de diferentes etapas, las que tienen que tener un horizonte claramente definido y segmentos a recorrer, que permitan la paulatina adecuación así como atender la problemática de aquellos lugares donde la presencia militar deje de existir. Es fundamental, por ello, contar con amplios consensos políticos - especialmente a nivel del Congreso de la Nación- con vistas a dar cuenta de estos objetivos de Estado que trascienden a un gobierno nacional; aún cuando, es de esperarse, la escasa o nula relevancia que tiene en la agenda política el sistema de defensa nacional en general y las Fuerzas Armadas en particular y, como contrapartida, sus estrictas valoraciones en función del valor material y simbólico regional o local que tienen para las dirigencias políticas provinciales y municipales y sus sociedades

civiles, son dos factores que bien pueden erigirse como fuerzas abiertamente contrarias a cualquier tentativa reformista que pretenda modificar radicalmente el actual diseño y despliegue del instrumento militar.

La Argentina tiene un recurso militar subordinado al poder civil. Esa situación es producto de un proceso madurativo de la sociedad toda. Sin embargo, ese instrumento que realiza una función indelegable del Estado, hoy tiene un diseño y despliegue que responde a concepciones de empleo que resultan caducas, mal distribuido y precariamente sostenido. En esas condiciones resulta inútil para la función con la cual se lo concibió en democracia con la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 y su reglamentación. Se suma a esto el desinterés de buena parte de la población por todo lo relativo al tema, lo que se replica en la dirigencia política de las diferentes tendencias; por lo que no se atienden políticas como las de Defensa que requieren de miradas de larguísimo plazo.

Entiéndase, no se ponen en duda ni se minimizan los progresos hechos en aspectos de legislación y otros que hacen a dar un marco normativo que favorezcan concebir la defensa en términos modernos, en una sociedad democrática y en un escenario regional suramericano de paz y cooperación. Sin embargo todo ello se opaca cuando esas acciones no tienen correlato en procesos que lleven al campo de la práctica la necesaria restructuración que el instrumento militar requiere. Si esta tarea no se asume, y la política es la principal responsable de hacerlo, la Argentina deberá considerar seriamente alternativas que suplan la inoperancia de su sistema militar. Esta última actitud, siempre a la mano, tendrá evidentemente un costo en la libertad de acción que el país quiera tener en su desenvolvimiento global; pues nadie asumirá el costo de proporcionar el servicio de defensa a otro estado de manera gratuita. Exponer tan crudamente este aspecto, quizás pueda servir de acicate para impulsar el análisis y las políticas que este sector del Estado requiere desde hace décadas.

8 REFERÊNCIAS

BITZINGER, Richard A. (2009). *The modern defense industry;* Greenwood, Santa Barbara, United States of America.

BROOKES, Peter (2005). *A Devil´s triangle: Terrorism, weapons of massive destruction and rogue states;*Rowman & Littlefield Publishers, Oxford, United Kingdom.

BUNKER, Robert Ed. (2005). *Non-State Threats and Future Wars;* Frank Cass, New York, United States of America.

CHANDLER, David G. (1993). *The Oxford history of British Army;* Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

CORBACHO, Alejandro L. (2004). *Reassessing the Fighting Performance of Conscript Soldiers during the Malvinas/Falklands War;* Universidad del CEMA, Buenos Aires, República Argentina.

COUNCIL OF EUROPE (2009). *Armed Forces and security services: What democaratic controls?* Publishing Editions, Strasbourg, France.

DELPECH, Therese (2012). *Nuclear deterrence in the 21st Century;* RAND, Santa Monica, United States of America.

DENI, John R. (2007). *Alliance management and maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century;* Ashgate, Aldershot, England.

DIMARCO, Louis (2012). *Concrete Hell: Urban warfare from Stalingrad to Iraq;* Random House, New York, United States of America.

DONADIO, Marcela y Tibiletti, María de la Paz (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe;* RESDAL, Buenos Aires, República Argentina.

EYAL, Ben Ari; Zeev, Lerer; Uzi, Ben Shalom y Vainer, Ariel (2010). *Rethinking contemporary warfare;* State University of New York, New York, United States of America.

FINLEY, Erin P. (2011). *Fields of combat;* Cornell University Press, Ithaca, United States of America .

GALWAY, Lionel & otros (2003). *Footprint: TO speed expeditionary aerospace forces deployment;* RAND, Santa Monica, United States of America.

GRAY,Colin S. (2012). *Another bloody Century;* Orion, London, United Kingdom.

IRLBACHER-FOX, Stephanie (2010). *Arctic doom, Arctic boom: The Geopolitics of climate change in the Arctic;* Institute of Circumpolar Health Research, Yellowknife, Canada.

JÄGER, Thomas y Kümel, Gerhard Louis (2007). *Private military and security companies: Chances, problems pitfalls and prospects;* VS Verlag, Wiesbaden, Germany.

KAPLAN, Robert D. (2010). *Monsoon;* Random House, New York, United States of America.

KEEGAN, John Sir (1993). *A history of warfare;* Vintage Books, New York, United States of America.

KHULMANN, Jürgen y Callaghan (2011). *Military and Society in 21st Century Europe: A comparative analysis;* Transaction Publishers, Piscataway, United States of America.

LAFFERRIERE, Guillermo (2006). "La adaptación al cambio: El caso de la IIda Brigada Blindada". *Revista del Suboficial* Abril.

LANSDORF, Tom (2011). *9/11 and the Wars in Afghanista and Iraq;*ABC-CLIO, Santa Barbara, United States of America.

MINISTERIO DE DEFENSA (2006). *Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas;* Boletín Oficial (Decreto 1.691), Buenos Aires, República Argentina.00

RODRÍGUEZ MOLAS, Ricardo E. (1983). *Debate nacional: El servicio militar obligatorio;* Centro Editor de américa Latina, Buenos Aires, República Argentina.

SÁENZ Quesada, María. (2012). *La Argentina: História del país de su gente*; Sudamericana, Buenos Aires, República Argentina.

Sites

http://www.ejercito.mil.ar/site/ejercito/mision.asp. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.
http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/ley-defensa-nacional_2.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.
http://mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/decreto-727-2006.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.
Ministerio de Defensa (2006). *Directiva de Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas;* Boletín Oficial (Decreto 1.691), Buenos Aires, República Argentina.
http://www.mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/directiva-de-org-y-funcionamiento-de-las-ffaa.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.
http://mindef.gob.ar/institucional/autoridades/pdf/Organigrama_Junio_2013.pdf. Consultado el 11 de Septiembre de 2013.
Ver comunicado del Ministerio de Defensa de fecha 31 de Agosto de 2013. http://mindef.gob.ar/noticias/noticia107.html. Consultado el 11 de Septiembre de 2013. El Operativo Fortín I comenzó en 2007.

RECEBIDO: 02/11/2013
APROVADO: 20/12/2013

EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE REGIONAL DE DEFESA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRATÉGIA DE DISSUASÃO EXTRARREGIONAL SUL-AMERICANA

Oscar Medeiros Filho*

RESUMO

O texto visa analisar a trajetória de construção de uma estratégia regional de defesa para a América do Sul que culminou – e ganhou força – com a constituição, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Discute-se a viabilidade do modelo de "estratégia regional de dissuasão", recentemente incorporada a discursos de autoridades de defesa na região. Nossa hipótese é que o estabelecimento de compromissos estratégicos para o CDS conduzirá, inevitavelmente, ao debate sobre instrumentos de defesa coletiva, incluindo temas como integração de capacidade militares, o que nos parece pouco viável para uma região marcada pela instabilidade política e pela coexistências de agendas geopolíticas diversas. Partindo do conceito de comunidade de segurança, apresentaremos um breve histórico da trajetória sul-americana em matéria de cooperação em defesa. O surgimento do conceito de "dissuasão regional" será analisado por meio da análise do discurso de autoridades no âmbito do CDS. Ao final, discutiremos a viabilidade ou não de uma estrutura de "dissuasão regional" para a América do Sul.

Palavras-Chave: América do Sul, comunidade de segurança, dissuasão extrarregional.

* Doutor em Ciência Política e Mestre em Geografia Humana pela USP. É professor e pesquisador nos programas de pesquisa e de pós-graduação do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (IM/ECEME)

Abstract

The paper analyzes the process of constitution of the regional defense strategy for South America that culminated with the creation of the South American Defense Council (CDS), in 2008. In this paper, we discuss the "*extra-regional deterrence*" model, present in speeches of authorities from the region. Our hypothesis is that the establishment of strategic commitments to the CDS will inevitably lead to the debate on collective defense instruments, including topics such as integration of military capabilities, which seems impractical for a region marked by geopolitical instability. Based on the concept of security community, we present a brief history of the defense cooperation process in the South American. The emergence of the concept of "regional deterrence" will be analyzed considering the discourse of public authorities from the sphere of the CDS. Finally, We discuss the chance of success of a structure of "regional deterrence" for South America

Keywords: South America, Security Community, *extra-regional deterrence*.

1 AMÉRICA DO SUL COMO UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA

Recentemente, com o avanço do processo de integração regional, o conceito de "comunidade de segurança" tem sido incorporado aos discursos de defesa na América do Sul. O conceito de *comunidade de segurança*[1], elaborado em meado do século XX, refere-se a uma região na qual os seus membros possuem uma real convicção de que os países que a compõe não combateriam entre si (Deutsch, 1966). Há controvérsias sobre o fato de a região corresponder ou não à tipologia *deutschiana*. Não é nosso objetivo entrar no mérito desse debate. Interessa-nos aqui discutir as ideias de agentes políticos que compreendem a região como tal.

Para atender aos objetivos propostos pelo presente texto, faz-se necessário diferenciar dois tipos de "comunidades de segurança" conforme o grau de integração regional. Desta forma, podemos dizer que o nível mais simples de "comunidades de segurança" ocorre quando a cooperação tem por objetivo principal o estabelecimento da paz entre as unidades que a compõem (Deutsch a chamaria de *pluralística*). O segundo nível, mais aprofundado, ocorreria quando, além da paz entre os membros da comunidade, busca-se estabelecer uma identidade estratégica comum (*amalgamada,* para Deutsch). O objetivo dos membros de uma comunidade definirão o nível de integração desejável: se o objetivo for somente a paz entre seus membros, estaríamos diante de um modelo de comunidade de segurança pluralística; se o objetivo, porém, refere-se a alguma forma de poder corporativo, como a defesa contra terceiros, por exemplo, então estaríamos diante de modelo amalgamado (Deutsch, 1982).

Assim, no nível *amalgamado*, o grau de integração e a consciência de unidade política seriam tão fortes que fariam surgir no seio da bloco uma consciência de unidade orgânica e de defesa conjunta. Nesse sentido, as regiões tenderiam a constituir "unidades supranacionais", colocando-se entre o nacional e o global.

---

[1] O fato de uma comunidade de segurança só existir pela vontade deliberada de seus membros em construir um ambiente de paz, aproxima, nas Relações Internacionais, os conceitos de "segurança", "comunidade" e "vontade política", imprimindo originalidade à proposta elaborada por Karl Deutsch.

De forma simplificada, pode-se falar de dois tipos de comunidades de segurança: uma que envolve apenas a relação entre os membros da região (*para dentro*); e outra que, imaginando a região como um constructo supranacional, envolve a relação desta com terceiros (*para fora*).

Pensada em termos de comunidade de segurança, a que nível corresponderia o constructo sul-americano? Caso a resposta seja o primeiro nível (pluralístico), seria possível avançar em busca de uma identidade regional que permitisse se falar em "dissuasão extrarregional"?

Antes de tentarmos responder a essas questões, apresentaremos a seguir um breve panorama do processo de integração regional sul-americano a partir da ótica brasileira.

2 A CONSTRUÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL: UM BREVE PANORAMA

A ideia da América do Sul como prioridade da política externa brasileira é algo relativamente recente. Em termos históricos, pode-se dizer que a segunda metade da década de 1970 inaugura o processo de "*sul-americanização*" do Brasil. O rompimento do modelo *americanista*[2] de nossa política externa ocorre de forma concomitante a uma acelerada "ofensiva diplomática" em direção à América do Sul.

Dois eventos parecem corroborar essa ideia: o r*ompimento do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos* em junho de *1977 e o estabelecimento do* Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em julho de 1978, iniciativa brasileira que, congregando os oito países amazônicos, visava promover o desenvolvimento integrado da bacia amazônica. De fato, à medida que o Brasil procura se afastar da esfera geopolítica norte-americana, percebe-se um movimento no sentido contrário – de aproximação – especialmente em relação ao seu, até então, principal concorrente regional: a Argentina. A partir de 1979, com a assinatura do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus, dá-se início a um conjunto de iniciativas cooperativas entre Brasil e Argentina

[2] A política de defesa dos direitos humanos do Governo Jimmy Carter e a suposta pressão para que o Brasil rompesse o acordo nuclear com a Alemanha passavam a ser percebidas pelo governo brasileiro como ameaças aos seus projetos estratégicos.

que acabaram por redundar na assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, dando origem ao Mercosul. Esse processo se consolida ao longo dos anos seguintes, tendo como marcos principais a primeira reunião de chefes de Estados da América do Sul (setembro de 2000) e a assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul (maio de 2008), coincidentemente ambos realizados em Brasília.

2.1 Iniciativas no campo da defesa

No início da década de 1990, em um contexto, marcado pelo fim da Guerra Fria e pelo início de um novo período unipolar, surgem as primeiras ideias de cooperação e integração regional em sua dimensão militar. Coube ao General Gleuber Vieira, na ocasião o 2º Subchefe do Estado-Maior do Exército Brasileiro, a primeira defesa pública de um militar brasileiro a uma proposta de criação de um organismo subregional de segurança[3]. Em agosto de 1993, durante a realização do seminário *"Hacia las fuerzas armadas del año 2000",* realizado em Buenos Aires, o General Gleuber cogitou a ideia de um sistema coletivo de segurança regional, pensado a partir de um núcleo militar associado a um centro de prevenção de conflitos, em conformidade com a vontade política dos países membros (Vieira, 1994, p. 18-9).

Oficialmente, as primeiras propostas brasileiras para o desenvolvimento de um sistema de defesa sul-americano só começam a vir à tona com a criação do Ministério da Defesa, em 1999. Naquele ano, o então Ministro da Defesa Geraldo Quintão defendeu a ideia de uma estratégia regional sul-americana, promovendo "não a formação de alianças militares no sentido clássico, e sim o reforço do diálogo no nível da concepção de políticas de defesa (Martins Filho, 2006, p. 21).

[3] Na ocasião, o General Gleuber Vieira ministrou uma palestra intitulada "La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur". Nela, Vieira apontava algumas iniciativas possíveis, sobretudo entre os Exércitos Brasileiro e Argentino. Dentre essas iniciativas, destacamos: o "establecimiento de foros permanentes y/o periódicos para análisis y evaluación conjunta de amenazas y concepciones estratégicas, e intercambio de informaciones dinámicas" (Vieira, 1994, p. 18).

A postura oficial dos militares brasileiros em relação ao tema da integração militar na América do Sul, entretanto, sempre foi marcada pela prudência e cautela. A visão geral dos militares brasileiros era a de que uma concepção de força supranacional permanente não atenderia aos interesses estratégicos do Brasil (Silveira, 2003, p. 4). Apesar de buscar uma maior aproximação com outros exércitos, por meio do entendimento e da cooperação em áreas de interesse comum, os militares brasileiros consideravam inadequadas as propostas de organização de força de segurança supranacional, preferindo para isso acordos bilaterais (Amaral, 2004). De forma geral, predominava entre eles a percepção de que a integração constituiria um importante instrumento de projeção internacional para o Brasil, mas que, ao mesmo tempo, pela persistência de desconfianças mútuas entre os próprios países da região, não estariam dadas as condições para a integração militar na América do Sul.

A dimensão militar da integração regional ganhou impulso no início do Governo Lula. Quatro eventos relacionados a este período merecem destaque. O primeiro diz respeito a ideia do então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, que vislumbrava o avanço da cooperação militar na América do Sul por meio de "uma maior interação entre as indústrias de material de emprego militar dos países [da América do Sul]" (Viegas Filho, 2003). O segundo evento que merece destaque ocorreu em 2004 e refere-se a afirmativa do então chanceler brasileiro Celso Amorim de que os temas de segurança na América do Sul teriam de ser tratados "cada vez mais pelos países da América do Sul"[4]. O terceiro evento diz respeito a um documento[5] elaborado em 2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e que cogitava a possibilidade de estabelecimento de um sistema coletivo de defesa regional. O quarto evento refere-se à proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), apresentada

[4] AFP. *Brasil não quer ingerência externa na segurança da América Latina*. Brasília, 10 de setembro de 2004. http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2004/09/10/ult34u104286.htm (acesso em 10 de março de 2009).

[5] *Projeto Brasil 3 Tempos – 50 Temas Estratégicos*, Núcleo de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2004. Na ocasião ocupava o cargo de secretário-geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República o Coronel do Exército Oswaldo Oliva Neto.

inicialmente em janeiro de 2006, durante uma reunião do presidente Lula com seus colegas da Venezuela (Hugo Chávez) e da Argentina (Néstor Kirchner), realizada em Brasília[6].

Apesar de ter sido cogitado no início de 2006, a proposta de criação do CDS só foi retomada em outubro de 2007, quando o novo Ministro da Defesa, Nelson Jobim, encampou a ideia e resolveu percorrer, a partir do início de 2008, todos os países vizinhos, em uma missão que ele mesmo intitulou de "diplomacia militar". De fato, em 2008 Jobim percorreu todos os países da América do Sul, buscando transmitir aos ministros de Defesa dos países sul-americanos os objetivos brasileiros em relação tal iniciativa:

> (...) crear en América del Sur un mecanismo que pudiese articular en la región la elaboración de políticas de defensa, el intercambio de personal, la formación y capacitación de militares, la realización de ejercicios militares conjuntos, la participación conjunta en misiones de paz de la ONU y la integración de bases industriales de defensa. Sugerí que el Consejo podría también examinar situaciones de tensión o conflicto entre los países de la región, como la que confrontaban en aquél momento Colombia y Ecuador (Jobim, 2010d, p. 19).

Na opinião de Jobim, a integração regional constituía fator essencial para a estabilidade e prosperidade do conjunto de países sul-americanos, de tal forma que não haveria como pensar uma estratégia de projeção brasileira sem se considerar um projeto sul-americano (Jobim, 2010d, p. 16).

A criação do CDS marca certo ineditismo na política externa brasileira. Primeiro porque esse novo organismo regional de defesa é o primeiro na região a não contar com a presença dos Estados Unidos. Segundo porque evidencia uma política externa de caráter mais ofensivo, pela qual o Brasil busca assumir uma postura de elemento catalisador na América do Sul.

[6] Após a reunião, realizado em 19 de janeiro de 2006, na Granja do Torto, em Brasília, o presidente Lula afirmou que o objetivo da proposta seria a recuperação dos parques industriais e a promoção do desenvolvimento tecnológico regional no setor de Defesa. Além da indústria regional de Defesa, a proposta brasileira possibilitaria "um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos ministros da Defesa da América do Sul, aos seus projetos e às iniciativas de combate a ameaças internacionais, como o narco tráfico". O presidente Chávez, por sua vez, declarou na ocasião que o projeto seria uma espécie de 'Otan do Sul' (Medeiros Filho, 2010, p. 82).

3 POR UMA DISSUASÃO EXTRARREGIONAL: DISCURSOS

Analisaremos nesta seção discursos dos dois últimos ministros da Defesa do Brasil, tendo como foco principal a estratégia de "dissuasão extrarregional" recentemente defendida no âmbito sul-americano após a criação do CDS, em dezembro de 2008. O principal defensor dessa estratégia foi o ex-ministro da Defesa Nelson Jobim. Por diversas vezes, Jobim fez referência ao aprofundamento do processo de cooperação no campo da defesa como "fator de dissuasão extrarregional"[7]. Para ele, o mais correto seria usar a expressão "dissuasão" nas relações do continente sul-americano em relação aos países que não integram esse território, haja vista a necessidade de se pensar uma estratégia para uma região que se caracteriza por ser a maior produtora de grãos e de proteína animal, e detentora dos maiores depósitos de fontes energéticas e de água potável (Romildo, 2010). Por outro lado, em relação aos países da região, a estratégia brasileira não seria dissuasória, mas de cooperação (Jobim, 2010).

Nesse sentido, tal mudança provocaria uma alteração radical na forma como a concepção estratégica de dissuasão historicamente vinha sendo imaginada pelo Brasil; não no sentindo de sua finalidade – induzir o adversário à desistência de suas pretensas intenções pelo receio que este teria de uma consequente represália (Bobbio , 2002, p. 365); mas no significado de sua nova escala territorial: se antes o foco eram os vizinhos (nível internacional) agora ele passa a ser atores de fora da região (nível extrarregional).

Jobim apresentou oficialmente a estratégia comum de dissuasão regional durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), realizada em Lima, Peru, no dia 12 de maio de 2011.

[7] A sua primeira declaração pública em defesa dessa estratégia ocorreu em 29 de setembro de 2010, durante uma cerimônia de lançamento do livro "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras". Na ocasião, o Ministro Jobim, defendeu um novo patamar para a defesa do Brasil e dos vizinhos: a adoção de uma estratégia subcontinental de dissuasão. Para Jobim, a estratégia brasileira em relação aos países da região não seria dissuasória, mas de cooperação (Romildo, 2010). Deve-se destacar, entretanto, que o conceito de "dissuasão extrarregional" já havia sido discutido anteriormente por oficiais do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (Nascimento, 2008).

Na ocasião, o ministro brasileiro lembrou aos participantes que o continente sul-americano possui algumas das principais riquezas (os aquíferos Guarani e da Amazônia, proteínas animais e vegetais, além das fontes renováveis de geração de energia) que, com o aumento da população mundial e o esgotamento de parte desses bens, poderão ser objeto da cobiça de outros povos. Para Jobim, "o futuro vai exigir do subcontinente uma estratégia comum de dissuasão". E acrescentou: "Será que estaremos preparados para isso?" (Rabelo, 2011).

Na ocasião, ao mesmo tempo que descartou a criação no subcontinente de uma organização de defesa coletiva nos moldes da OTAN, Jobim defendeu a construção de uma identidade sul-americana de segurança e defesa baseada na cooperação, o que, para ele, serviria como "fator de dissuasão extrarregional" (REEBD, 2011).

Os discursos de Jobim foram marcados pela preocupação a defesa dos recursos estratégicos da América do Sul. Para ele, o cenário geopolíticos do anos 2040 sugere sérios desafios à preservação dissuasória da economia sul-americana[8] (Jobim, 2011). Desta forma, Jobim pregava a necessidade de aumento da intensidade cooperativa entre os países da região o que, para ele, tenderia a se transformar, por si próprio, em elemento de dissuasão extrarregional (Ministério da Defesa, 2011)[9].

Nelson Jobim foi substituído no Ministério da Defesa por Celso Amorim em agosto de 2011. Já no início de setembro do mesmo ano, Amorim deixava claro em seus discursos que adotaria a mesma visão de seu antecessor sobre a América do Sul. Em um discurso realizado em 5 de setembro de 2011, na Escuela de Defensa Nacional, em Buenos Aires, intitulado "La Comunidad de Seguridad Sudamericana**",** Amorim passou a tratar a região como uma comunidade de segurança:

> Será el concepto de anarquía apropiado para describir la relación entre nuestros Estados, que trabajan colectivamente bajo el signo de la integración? El concepto de "comunidad de seguridad" me parece mucho más adecuado a la realidad y, sobretodo, a lós objetivos que tenemos para América del Sur (Amorim, 2011).

[8] Declaração realizada por ocasião da solenidade de comemoração dos 200 anos da Academia Militar das Agulhas Negras, realizada em Resende (RJ), em 16 de abril de 2011.

[9] Discurso realizado durante o seminário sobre o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), realizado em 28 de abril de 2011, em Porto Alegre (RS).

No mesmo discurso, Amorim estabelece uma relação direta entre "comunidade de segurança" e "dissuasão extrarregional":

> Lo que deseamos – y buscamos com empeño – es la constitución de una comunidad de seguridad sudamericana, suscetible de eliminar definitivamente el conflicto armado entre los países de la región. Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extrarregional (Amorim, 2011).

Para Amorim, "Al proponernos una comunidad de seguridad 'hacia adentro', no podemos dejar de trabajar com la posibilidad de un escenario externo de fragmentación y empleo unilateral de la fuerza por terceros Estados" (Amorim, 2011).

Ao propor a necessidade de desenvolvimento de uma dissuasão sul-americana, Amorim reconhece os diferentes imperativos geopolíticos presentes no interior da região e adverte: "No quiero con ello defender la existencia de un modelo único de defensa – algo que Brasil jamás haría en vista de su tradicional oposición a esquemas del tipo "one size fits all" (Amorim, 2011). Mais à frente, reconhece: "A pesar de eso, hay un enorme margen de convergência que nos aproxima" (Amorim, 2011).

Em outros discursos, Amorim reafirma a necessidade de se adotar posturas cooperativas em relação ao entorno geopolítico brasileiro. Para ele, "devemos construir com essas regiões um verdadeiro 'cinturão de boa vontade', que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento" (Amorim, 2012).

A ideia da América do Sul como uma comunidade de segurança, dotada de uma dissuasão compartilhada, torna-se uma constante em seus discursos. Falando para militares chilenos, durante a aula magna da Escola Militar do Chile, em 23 de março de 2012, Amorim afirmou:

> Estou convencido de que a América do Sul caminha para ser uma comunidade de segurança, no sentido que o cientista político Karl Deutsch conferiu a esta expressão: uma comunidade de estados soberanos entre os quais a guerra é impensável como método de solução de controvérsias. Quanto à dissuasão, queremos desenvolvê-la de forma compartilhada com a América do Sul (Amorim, 2012a).

Ao discursar sobre o novo regionalismo sul-americano, durante seminário da Unasul, em Quito (Equador), realizado no dia 10 de maio de 2012, Amorim se utiliza das ideias de Andrew Hurrell para dizer que "há dois momentos no processo de integração: o primeiro em que a região passa a exercer um papel definidor nas relações entre os estados (...) e o segundo quando a região passa a formar a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões" (Amorim, 2012b). Segundo Amorim, "o segundo momento de Andrew Hurrell começa a ocorrer na região. Passamos a formular a base da política de defesa da região, buscando soluções consensuais para inúmeras questões. as medidas de fomento da confiança e da segurança são excelentes exemplos". Nesse sentido, segundo ele, "o regionalismo sul-americano passa a ser visualizado sob a ótica estratégica, a inserção internacional e a capacidade dos países de coordenarem suas políticas" (Amorim, 2012b).

Pode-se, claramente, relacionar os dois momentos do processo de integração regional acima citados aos dois tipos de comunidade de segurança (*para dentro* e *para fora*) propostos na primeira seção.

4 DISCURSOS NO ÂMBITO DO CDS

Em boa medida, os discursos analisados na seção anterior parecem encontrar ressonância no âmbito do CDS, especialmente o que diz respeito à ideia de defesa (coletiva) dos recursos estratégicos da região.

Ainda durante o 1º Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, realizado na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em novembro de 2009, Javier Ponce (então Ministro da Defesa do Equador e presidente do CDS) ao proferir a palestra "Perspectivas para o Conselho de Defesa Sul-Americano", afirmou que, sem desconsiderar a importância de outros tipos de ameaças, como o narcotráfico, a principal preocupação de defesa na região diz respeito à salvaguarda de seus recursos naturais.

Essa visão foi acentuada no âmbito do CDS com a criação do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa (CEED), em 2011. O CEED/CDS foi criado com a missão de gerar um "pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança internacional", tendo como objetivo fundamental a promover a construção de uma visão

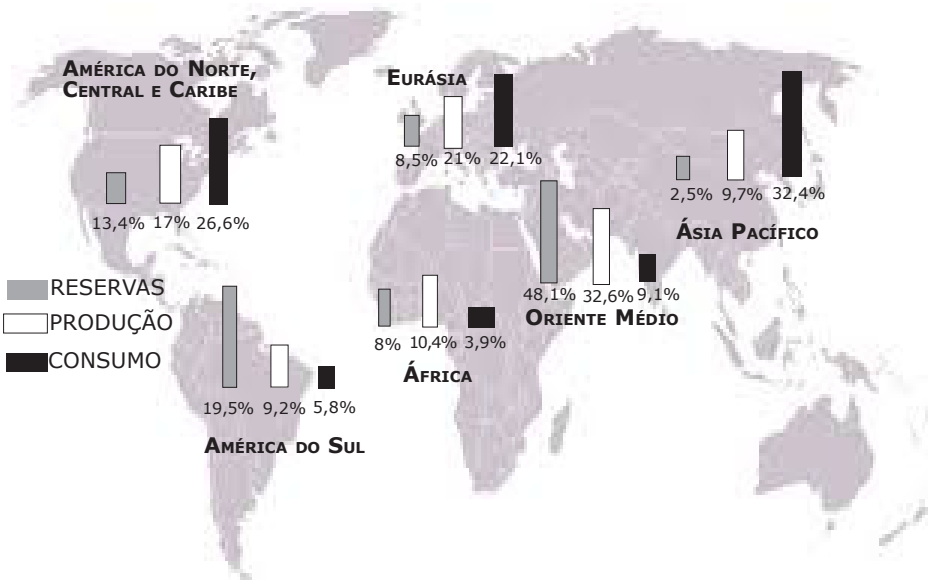
compartilhada de defesa entre os países da região. Por ocasião do ato de criação do CEED/CDS, a presidente argentina Cristina Kirchner afirmou que aquele momento deveria se constituir em

> el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible, durante el siglo XXI. Y está muy claro (...) que la cuestión de los recursos naturales se va a convertir en una cuestión – ya lo es – estratégica en toda nuestra región[10].

Segundo Alfredo W. Forti, atual diretor do CEED, os recursos naturais tem sido considerado no âmbito do CDS como o fator central do que se tem denominado "interesse regional sul-americano" (Forti, 2013). Forti define "interesse regional" como "el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR". (Forti, 2013, p. 2). Assim, para Forti, "Desde una perspectiva de la defensa, la adopción del concepto de interés regional nos lleva a plantearnos un nivel estratégico superior al nacional para articular en ese nivel lo que el CDS se plantea como una identidad sudamericana en defensa" (Forti, 2013, p. 2). Considerando-se os conceitos discutidos na primeira seção, pode-se aqui fazer um paralelo entre "interesse regional" e o tipo "para fora" de comunidade de segurança. Para ele, "Nada ilustra melhor o conceito de "interesse regional" que recursos naturais estratégicos compartilhados pelos países da região e que se constituem em "bens comuns aos doze países da Unasul"(Forti, 2013, p. 2). Os debates no âmbito do CEED/CDS giram em torno da defesa dos recursos naturais da região que, por serem escassos, tornam-se naturalmente estratégicos para quem os possui. Um exemplo citado é o petróleo.

[10] Palavras da Presidente Cristina Kirchner durante o Ato de recepção dos integrantes do CDS/Unasul, em maio de 2011. Disponível em http://www.presidencia.gov.ar/component/content/article/25103 (acesso em 23 de agosto de 2013).

A América do Sul possui a segunda maior reserva de petróleo do mundo e só consome cerca de metade do que produz, conforme mapa abaixo.



Adaptado de Forti (2013, p. 11), com base em BP Statistical Review of World Energy, 2012.

Para o diretor do CEED/CDS,

> En efecto, los recursos regionales estratégicos o críticos que poseemos pueden generar, ante situaciones de vulnerabilidad en materia de su suministro para actores extra-regionales dependientes de ellos, el desarrollo de estrategias de acceso y control de los mismos que contemplen diversos tipos de acciones (Forti, 2013, p. 5).

Nesse sentido, o que se busca é "garantizar el acceso, la protección y el usufructo propio de nuestros recursos naturales" por meio da "formulación de una estrategia regional y una política común que –basada en la visión compartida de que los mismos son un factor central del interés regional- garantice y viabilice lo que ningún país individualmente puede lograr, es decir, su efectiva protección y aprovechamiento" (Forti, 2013, p. 12).

O fato desses recursos naturais estarem disseminados entre os países da região, em muitos casos, atravessando as fronteiras políticas que separam os Estados, e considerando as fragilidades de defesa inerentes a países em desenvolvimento, conduz o pensamento estratégico regional a considerar a necessidade de se unir esforços. Assim pensa o diretor do CEED/CDS:

> (...) ninguno de nuestros estados puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee nuestra región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordinación y el esfuerzo cooperativo o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional (Forti, 2013, p. 3).

A estratégia regional para a proteção dos recursos naturais desenvolvida no CEED/CDS inclui, naturalmente, a defesa como uma de suas dimensões. A questão que se coloca é: como se deve estruturar um sistema de defesa regional no que diz respeito a essa matéria? Para Forti, a resposta para essa pergunta já está em marcha: "El Consejo Suramericano de Defensa viene inexorablemente trabajando en una dirección que apunta a configurar a futuro un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación *'hacia dentro'* y disuasión *'hacia fuera'"* (Forti, 2013, p. 15).

Forti cita como avanços na cooperação "hacia dentro": o abandono de velhas hipóteses de conflito entre Estados sul-americano; a realização de exercícios combinados; o desenvolvimento de doutrinas conjuntas em matéria de operações de paz, assistência humanitária e atenção a desastres naturais; o projeto de construção de um avião de treinamento militar, denominado UNASUR I; a vigência dos "Procedimientos de Aplicación de las Medidas de Fomento y Construcción de la Confianza"; a publicação do primeiro "Registro Suramericano de Gasto en Defensa"; a realização de cursos e a aprovação de um projeto para a construção de uma "Escuela Suramericana de Defensa"; a elaboração do "Estudio Prospectivo Suramérica 2025"; dentre outros (Forti, 2013, p. 16).

No que diz respeito à dimensão "hacia fuera", Forti afirma que esta "implica que **nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola**

cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros estados" (Forti, 2013, p. 17; grifos nossos).

Alfredo Forti se utiliza do discurso proferido pelo Ministro da Defesa, Celso Amorim, na da aula magna do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, ministrada no Rio de Janeiro, em 29 de agosto de 2012 e intitulada "Por uma Identidade Sul-Americana em Matéria de Defesa" para reforça sua tese. Na ocasião, o ministro brasileiro teria afirmado que "os países sul-americanos têm o direito e o dever de propiciar sua própria defesa através de uma adequada capacidade dissuasória" (tradução nossa).

> En esta lógica, la disuasión como categoría de defensa regional en la protección de nuestros recursos naturales es por definición dirigida "hacia fuera", hacia factores extraregionales a los que, como actores concretos, debemos hacerles conocer que **una acción que implique lesionar la integridad territorial de un estado particular del subcontinente** – en este caso, los activos naturales que la conforman- **constituye una acción dirigida hacia Suramérica en su conjunto** (Forti, 2013, p. 17; grifos nossos).

A ideia de que uma ação contra um país sul-americano constitui um ataque a toda a região sugere, inevitavelmente, à ideia de defesa coletiva.

5 DISSUASÃO EXTRARREGIONAL SUL-AMERICANA: VIABILIDADE?

Recorramos aos aspectos teóricos apresentados na primeira seção para discutirmos a viabilidade de se implementar uma estratégia coletiva de dissuasão extrarregional na América do Sul.

A primeira questão que se coloca diz respeito a quem seriam os atores a serem dissuadidos. Em outras palavras, a que a "mensagem dissuasória sul-americana" se destinaria?

Aparentemente, poderiam ser considerados "destinatários" em potencial qualquer unidade política que se encontre fora da América do Sul e que, de alguma forma, representasse ameaça à integridade territorial dos países do subcontinente. Isso poderia ser uma grande potência ou um conjunto de países poderosos, sem a necessidade de se estabelecer nominalmente o inimigo. Assim, **uma "messagem**

dissuasória sul-americana" seria enviado a qualquer potência extrarregional que representasse ameaça ao patrimônio natural da região.

Uma segunda questão diz respeito ao grau de integração regional : possuiria a América do Sul unidade política necessária para estabelecer uma estratégia de dissuasão coletiva?

Como vimos anteriormente, qualquer estratégia responde necessariamente a uma proposição política. A ideia de unidade política na América do Sul, porém, é controversa. A própria criação do CDS parece obedecer a diferentes "agendas políticas" (Medeiros Filho, 2009)[11].

Considerando o fato de que a existência dessas diferentes "agendas" tendem a travar o avanço de projetos de integração regional, aparentemente ainda não estão dadas as condições políticas para o estabelecimento de uma estratégia dissuasória de base regional na América do Sul.

Para que se torne viável, uma estratégia de dissuasão sul-americana terá que superar óbices representados por estoques de desconfianças ainda presentes na região. Isso diz respeito, em primeiro lugar, à definição clara de objetivos estratégicos compartilhados pelos países da região.

Tal cenário torna questionável a ideia de *"fundirse en una sola"* as capacidades regionais de defesa para a proteção do "interesse regional" frente à ameaças de terceiros. Aliás, uma preocupação constante dos representantes brasileiros, desde que se cogitou pela primeira vez a ideia do CDS, foi justamente descaracterizar qualquer possibilidade de se estruturar um organismo de defesa coletiva na região.

[11] Medeiros Filho sugere três agendas: *bolivariana, mercusolina e brasileira*. Para o autor, a agenda *bolivariana* corresponderia às iniciativas do presidente Hugo Chavez de implementação do "Socialismo do Século XXI" e que se caracteriza por mesclar tendências socialistas, populistas, nacionalistas e, principalmente, anti-americanas. A agenda *mercosulina* se refere a ideia de construção, sob uma perspectiva liberal, de um organismo sul-americano com a finalidade de alavancar o comércio intra-regional e proporcionar a manutenção dos regimes democráticos. A agenda *brasileira* estaria relacionada a um suposto projeto geopolítico brasileiro para o subcontinente. Os esforço brasileiro para liderar o processo de integração regional no campo da defesa e da segurança seria parte desse projeto.

Recentemente, o ex-ministro da Defesa, Nelson Jobim[12], revelou que, durante as tratativas para criação do CDS, o presidente Chávez tinha uma ideia de criar uma OTAN do Sul, porém, em visita realizada à Venezuela, ele acabou convencendo a Chávez de esse não era o sentido do projeto. De fato, a oposição a qualquer arranjos de defesa no campo operacional foi uma constante nos discursos de Jobim durante a campanha em defesa da criação do CDS: "Importa destacar que en ningún momento fue considerada la constitución de una alianza militar en el sentido clásico, o otro tipo de arreglo que pueda, a priori, articular acciones en el plano operacional." (Jobim, 2009, p. 8).

Entretanto, cogitar o estabelecimento de uma estratégia de dissuasão sugere, inevitavelmente, a necessidade de se considerar um conjunto de recursos (meios), incluindo capacidades militares, que possibilitem a sua implementação. Não há como conceber estratégias sem atribuir-lhes os recursos necessários à sua concretização. Em última instância, aliás, o fator mais contundente e explícito de uma estratégia da dissuasão diz respeito ao componente militar, sem o qual não haverá dissuasão (Lima, 2010, p. 52). Em termos teóricos, parece pouco plausível a eficácia de uma estratégia dissuasória regional que não esteja respaldada por uma política de defesa coletiva.

6 CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que, dadas as condições de instabilidades geopolíticas ainda presentes no cenário regional, a ideia de uma estratégia coletiva de dissuasão sul-americana mostra-se, no presente, pouco viável. Isso não significa que ela não tenha chance de ser implementada a médio e longo prazos, dependendo da trajetória geopolítica a ser percorrida pela região. Por enquanto, a proposta constitui-se numa aposta para o futuro, tendo por base a percepção compartilhada na região de que as riquezas naturais do subcontinente são cobiçadas e podem ser ameaças por potências extrarregionais.

[12] Declaração feita durante a mesa redonda "Incertezas globais e perspectivas do Brasil", desenvolvida no dia 06 de agosto de 2013, como parte do VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, realizada em Belém do Pará, entre os dias 04 e 08 de agosto de 2013.

O cenário construído no âmbito do CEED/CDS é a de que a América do Sul, pelos recursos estratégicos de que dispõe, jogará papel-chave no cenário mundial das próximas décadas. A concretização de uma estratégia dessa natureza envolve um longo percurso de necessário avanço na cooperação e integração política. A vontade política compartilhada deve ser maior que os custos (inclusive financeiros) que poderão advir de uma empreitada dessa natureza.

O aumento da pressão por recursos naturais nas próximas décadas e a presença de novas potências geopolíticas no entorno geopolítico sul-americano tenderão a abreviar a percepção regional sobre a necessidade de uma defesa coletiva. A percepção compartilhada sobre um inimigo comum, entretanto, não é condição suficiente para a construção de uma política comum de defesa. O ambiente interno de estabilidade política é fator fundamental para o avanço em busca política de defesa compartilhada.

Para o Brasil, como líder regional e considerando sua tendência de oposição a qualquer arranjo operacional de defesa coletiva para a região, o tema "estratégia de dissuasão extrarregional" lhe impõe duas questões: 1) como avançar na criação de uma estratégia regional de defesa sem transformar o CDS em um instrumento de defesa coletiva? 2) como elaborar uma estratégia de dissuasão extrarregional mantendo, ao mesmo tempo, um ambiente cooperativo entre os países da região?

De fato, a consolidação de uma estratégia regional de defesa dependerá, em muito, do comportamento do Brasil como líder regional. É lícito imaginar que um processo de "regionalização" seja entendido por um país – neste caso, o Brasil – como um passo necessário à realização de seu projeto de desenvolvimento nacional no qual a ideia de segurança coletiva constitua complemento de sua segurança nacional. Uma postura ambivalente da liderança brasileira, entretanto, ora apontando para interesses regionais, ora defendendo um projeto geopolítico nacional, poderia induzir suspeitas entre vizinhos, ampliando ainda mais o estoque de desconfiança regional e prejudicando o avanço de políticas integracionistas.

O Brasil parece ciente de que a sua projeção global passa necessariamente pela construção de uma parceria estratégica com o seu entorno. Tal empreitada envolve o fomento de mecanismos de confiança mútua. O ex-ministro Jobim parecia ter claro essa situação quando definia o "grande dilema" enfrentado pelos responsáveis pelas políticas de defesa: "projetar no futuro a força que, a um só tempo, garanta capacidade dissuasória em contextos cambiantes e que respalde os interesses internacionais do país, sem fomentar percepções de agressão em outros estados" (Jobim, 2010b).

Por trás de toda essa discussão está em jogo o futuro do processo de cooperação e integração regional em sua dimensão militar: tema central do presente artigo.

7 REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. *La Comunidad de Seguridad Sudamericana.* Discurso do Ministro da Defesa na *Escuela de Defensa Nacional*, Buenos Aires, 5 de setembro de 2011.

_____. A política de defesa de um país pacífico. Aula magna do ministro de estado da defesa para os cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 9 de março de 2012.

_____ (2012a). Estratégia de defesa do Brasil e da América do Sul. Aula magna do ministro da Defesa na Escola Militar do Chile Santiago do Chile, 23 de março de 2012.

_____ (2012b). Palestra do Ministro da Defesa no seminário Pensamento Estratégico da Unasul sobre o tema soberania, novo regionalismo e defesa, realizado em Quito-Equador, no dia 10 de maio de 2012.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Vol. 1. Brasília, UnB, 2002.

DEUTSCH, K. W. et alli. Integracíon y Formacíon de Comunidades Politicas. Buenos Aires: INTAL, 1966.

_____. Análise das relações internacionais. 2ª ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

FORTI, Alfredo W. *El papel de la Defensa en una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturale*s. Texto apresentado durante a Conferencia Suramericana "Visiones hacia una Estrategia Suramericana para el aprovechamiento de **los recursos naturales", realizado pela UNASUL em Caracas, Venezuela, entre 27 e 30 de maio de 2013. Disponível em**http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PRESENTACION_DIR_VENEZUELA_CONFER_RECURSOS_NATURALES.pdf **(acesso em 23 de agosto de 2013).**

JOBIM, Nelson. Discurso de abertura do I ENCUENTRO SURAMERICANO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (I ESEE), realizado entre os dias 11 e 13 de novembro de 2009, no Rio de Janeiro. Disponível em http://www.cdsunasur.org (acesso em 06 de junho de 2011).

_____. Palestra de abertura da VII Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana. Rio de Janeiro, 03 de novembro de 2010. Disponível em www.defesa.gov.br (Acesso em 30/09/2010)

_____. Palestra de abertura do Seminário "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras", realizado na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 26/03/2010b.

_____. Conferência de abertura da VII Conferência Forte de Copacabana, 03 Novembro 2010c, Rio de Janeiro. Disponível em http://www.defesanet.com.br/forte/vii_jobim.htm (acesso em 20 de novembro de 2010).

_____. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. In: Confianza y Seguridad en América del Sur. Cuadernos de Defensa. Publicação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) - UNASUR. Quito – Equador: Ediciones Abya–Yala, outubro de 2010d.

_____. Discurso do ministro da Defesa Nelson Jobim por ocasião da solenidade de comemoração dos 200 anos da Academia Militar do Exército, realizada em Resende-RJ, em 16 de abril de 2011.

LIMA, Reinaldo N. de O. Faces de Estratégia da Dissuasão. Revista Padeceme. Nº 22. Rio de Janeiro, ECEME, 2010 (2º quadrimestre 2010).

MARTINS FILHO, João R. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (Org.). Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro, FGV, 2006. pp. 13 29.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa. In: D Araújo, Maria Celina Soares; Soares, Samuel Alves; Svartman, Eduardo.. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas II Encontro da ABED. Campinas: Mercado das Letras, 2009.

_____. Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções de militares dos exércitos da América do Sul. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2010.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Livro Branco: civis e militares ressaltam, em debate, propósito construtivo e democrático da iniciativa. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. 29/04/2010. Disponível em https://www.defesa.gov.br/ (Acesso em 11/05/2011).

NASCIMENTO, Paulo R. L. Os Cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sulamericano de Defesa. Brasília, 2008. CD Rom.

RABELO, Luiz G. Brasil e Argentina defendem adoção de estratégia comum de dissuasão por países sul-americanos. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. 12/05/2011. Disponível em https://www.defesa.gov.br/ (Acesso em 25/05/2011).

REEBD (Revista Eletrônica Estratégia Brasileira de Defesa). Conselho de Defesa da Unasul não deve seguir modelo da OTAN, diz ministro da Defesa. Disponível em http://www.reebd.org/2011/04/conselho-de-defesa-da-unasul-nao-deve.html (acessado em 10/05/2011).

SILVEIRA, Rui Monarca da (General). *Segurança e Defesa: a visão do Exército Brasileiro*. Subchefe do Estado-Maior do Exército. Palestra proferida no Ministério da Defesa em 10/09/2003.

ROMILDO, José. Jobim defende uma América do Sul dissuasória. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. 30/09/2010. Disponível em https://www.defesa.gov.br/ (Acesso em 30/09/2010).

VIEIRA, Gleuber *(General)*. La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. IX, Nº 2, 1994. pp: 12-19.

VIEGAS FILHO, José. *Defesa: cooperação nacional e internacional*. Palestra realizada pelo Ministro da Defesa na Unicamp, Campinas, em 03 de julho de 2003. Disponível em http://www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas_estaticas/divulgacao/unicamp-03072003.doc (Acesso em 03 de fevereiro de 2009).

RECEBIDO: 06/10/2013
APROVADO: 20/12/2013

A POLÍTICA DE DEFESA DO ESTADO BRASILEIRO: TEORIA E PRÁTICA.

Flavio Neri Hadmann Jasper*

RESUMO:

O propósito deste artigo é discutir os conceitos de Estado, Defesa e Orçamento em uma moldura teórico-conceitual que permita demonstrar a necessidade de uma articulação entre a Política de Defesa e o Orçamento da União. É perceptível, nas ações do Executivo, que esses dois institutos não estão articulados, refletindo-se em planos governamentais que não possuem respaldo orçamentário. A desintegração inicia-se na falta de harmonia entre os Poderes da República. O Ministério da Defesa enfatiza que o esforço de Defesa deve ser compartilhado por toda a Nação. Apesar de a ênfase do Estado Brasileiro estar na dimensão militar, é perceptível que a instrumentação necessária para que as Forças Armadas do país cumpram sua missão constitucional não é viabilizada nos instrumentos legais, principalmente nos recursos definidos no Orçamento-Geral da União.

Palavras-Chave: Estado. Políticas. Segurança. Defesa. Orçamento.

* Doutor e Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força aérea (UNIFA). Graduado em Economia. Atualmente, é assessor na Secretaria de Economia e finanças da Aeronáutica – SEFA.

Abstract

This article's purpose is to establish a theoretical framework, which should be able to show the necessity that Defense Politic and the budget should be articulated. It is possible to see that governmental intentions are not articulated, reflected in official plans that are not supported by resources available in public budgets. This disintegration begins with the lack of harmony between the Republic Powers. Even when the Ministry of Defense says that Security (Defense) effort is something to be shared by the entire Nation, what is seen is the military emphasis. Although the Brazilian State emphasis is in the military field, it is possible to see that the Armed Forces are not able to accomplish their mission since the resources needed are not provided in the governmental budget.

Keywords: Defense. State. Armed Forces. Budget.

INTRODUÇÃO

> O princípio da escasses é o fundamental da ciência econômica. Somente porque os recursos são escassos, face às amplas e variadas necessidades a que devem atender, é que se justifica a preocupação de utilizá-los de forma racional e eficiente. (HOLANDA, 1975, p. 35).

A Escola Superior de Guerra (ESG) destaca que a Segurança é uma "[...] necessidade, uma aspiração e um direito inalienável [...], bem como o Estado é que é o grande responsável pela Segurança de todos [...]". (BRASIL, 2009 (b), pp. 59-69).

Nilson Holanda aponta que as necessidades de uma Nação são amplas e variadas, enquanto os recursos que ela produz, usualmente, são escassos e insuficientes para atender a todas as demandas. (HOLANDA, 1975, p. 35).

A Segurança é uma necessidade que está sempre presente, com fator de prevenção de um povo da ambição e das necessidades de recursos de outros povos e nações.

Alsina Jr. destaca que, na atualidade, o conceito de Segurança teria outras dimensões como a social e a ecológica além das tradicionais dimensões como a econômica, a política e a militar. (2009, p. 25). Na visão de Alsina Jr., os conceitos de Segurança e Defesa se interpenetram, pois não seriam construtos estanques. (2009, p. 31).

No conceito tradicional de Defesa, a visão se concentra na expressão militar (as Forças Armadas) e, por isso, é necessário que os recursos necessários sejam disponibilizados no orçamento da União para que as Forças Armadas tenham a capacidade de cumprir sua missão constitucional.

Komesar (1994) destaca que, em termos de Política Pública, as alternativas devem ser visualizadas como opções institucionais, nas quais se deve evitar visões restritivas que enfoquem apenas um campo, seja ele o do Legislativo (elaboração das leis), Econômico (eficiência da aplicação de recursos, função do Executivo) ou obrigatoriedade do cumprimento das leis (Judiciário).

Para que o Estado tenha capacidade de prover Segurança é necessário que haja articulação em nível de Estado, a qual deve ocorrer entre os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Há que se evitar que o assunto fique restrito ao Executivo, como é o caso brasileiro, onde as normas que tratam sobre a Política e Estratégia de Defesa são decretos, sem conexão com leis elaboradas no Legislativo.

Esse fato gera restrição na aplicação da norma, pois sua aplicação ao setor privado fica restrita, pois, caso as empresas sintam-se prejudicadas pela elaboração dessas normas, buscarão, no Judiciário, o direito de não atender aos ditames dos decretos[1].

O artigo procurará demonstrar a necessidade de que essa articulação se estenda para o orçamento, uma vez que os recursos de um Estado, no mundo ocidental, são representados pelo orçamento de um governo (*budget*) e divididos em várias "ações" que representam as parcelas destinadas ao custeio das despesas do Estado com Pessoal, Saúde, Educação, Transportes, Ciência e Tecnologia e Segurança (Defesa).

[1] Ao decreto cabe regulamentar uma lei e, por força dos princípios legais que tratam sobre a hierarquia das normas, não pode criar fato novo.

1 O ESTADO COMO RESPONSÁVEL PELA DEFESA

O artigo dará ênfase à visão tradicionalista de Segurança (*Traditional Security Studies* - TSS), onde a primazia da Segurança Nacional e da Defesa é do Estado.

Por que a importância de se dar ênfase ao papel do Estado como ator relevante no contexto da Defesa?

Segundo a teoria contratualista, de Hobbes e Rousseau, o Estado passou a existir porque os homens, ancorados em pressupostos racionais, deixaram de impor autonomamente sua própria vontade sobre os demais, repassando essa autoridade para um terceiro ente, o Estado, capaz de impor juridicamente (Direito Positivo) a sanção sobre aqueles que se recusassem a seguir as regras definidas por uma determinada sociedade. (REALE, 2002 (a)).

Todavia, o papel do Estado soberano tem sido bastante discutido, uma vez que outros atores, mormente no mundo globalizado atual, tem-se inserido no cenário, interferindo na capacidade de o Estado Nacional dar efetividade às Políticas Públicas.

Nesse contexto, Dupas (2002, p. 83) descreve que as grandes empresas transnacionais geraram um sistema global de produção, intercâmbio e acumulação cada vez menos sujeito à autoridade central e com possibilidade de subverter os mecanismos estatais aos próprios interesses, gerando crescente perda da capacidade reguladora dos Estados Nacionais.

Acresça-se a influência marcante das Organizações não Governamentais (ONG)[2], muitas com matrizes fora do território nacional e movidas por interesses próprios, como por exemplo, ecologia e preservação ambiental e verificar-se-á que o conceito de Estado Soberano (soberania), de fato, torna-se, relativizado.

Porém, mesmo com essa visão, por que o Estado continua a ser importante?

Porque o Estado soberano continua sendo a entidade detentora, por excelência, da sanção organizada e garantida, sendo a organização da Nação em uma unidade de poder, onde as sanções serão impostas segundo uma proporção objetiva e transpessoal (REALE, 2002(b), p. 76).

[2] O artigo não discutirá o mérito do trabalho das ONG e sua possível influência pelos países dominantes do mundo, uma vez que não faz parte do escopo deste trabalho.

Alsina Jr. (2009, p. 34) enfatiza que "Sem o controle sobre os meios de coerção passíveis de serem utilizados para a imposição da autoridade legítima e a manutenção da soberania sobre um determinado território, o Estado tende a fragmentar-se".

Paret (2001, p. 271) enfatiza que Clausewitz identificou que as sanções de um Estado, aí incluídas as ações bélicas, poderiam ser apenas os reflexos de sua política externa, ou seja, "[...] a guerra é a continuação da política por outros meios"

Portanto, o general prussiano já caracterizava a necessidade de uma articulação entre a Política de Defesa e a Política Externa. Por isso, Paret (2001, p. 288) esclarece que o trabalho de Clausewitz não está focado na substância da política, mas "[...] na efetividade com que o governo direciona seus recursos militares para atingir seu propósito político".

E como o Estado brasileiro trata, normativamente, o problema da Política de Defesa e aonde dever-se-ia procurar o delineamento dessas políticas públicas?

Seria esperado que as Políticas Externa e de Defesa estivessem com suas linhas gerais estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil, pois, nos artigos 183 a 191, o documento trata das Políticas Urbana, Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária.

Apesar de a Carta Magna tratar das Forças Armadas, de sua constituição e de seus deveres (arts. 142 e 143), não tem a preocupação, em nenhum momento, com uma Política Nacional de Defesa (BRASIL, 1988). O termo Segurança e seu conceito estão relacionados somente com a preservação da ordem pública e para a incolumidade das pessoas e do patrimônio público, cuja atuação é feita por intermédio das polícias (federal, rodoviária federal, civil e militar) e corpo de bombeiros (BRASIL, 1988).

Visto a norma *mate*r, é possível verificar se existe compatibilidade entre o conceito de Segurança estipulado na Constituição da República Federativa do Brasil e o conceito de Segurança e Defesa que o Executivo estipulou na Política Nacional de Defesa (PND).

A PND foca a Segurança como sendo a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de pressões,

riscos ou ameaças, inclusive de necessidades extremas, e a Defesa, por sua vez, sendo a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado (BRASIL, 2005).

Os dois termos são assim conceituados no documento:

> I – Segurança é a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;
>
> II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005)[3].

Observa-se, desta forma, uma dicotomia conceitual entre o previsto na Constituição e o que está estipulado na Política Nacional de Defesa.

E qual seria a causa desse paradoxo?

A resposta está no posicionamento conceitual e político da Assembleia Constituinte que elaborou os termos da atual Constituição brasileira. O Deputado Federal Raul Jungmann apontou como causa os efeitos decorrentes do ciclo de intervenção militar na política, fazendo com que os parlamentares relacionassem a questão da Defesa com repressão e autoritarismo (BRASIL (a), 2009, p. 17).

Em 2008[4], o então Ministro da Defesa Nelson Jobim confirmou a versão do Deputado Raul Jungmann ao afirmar que a Assembleia Constituinte da época tinha uma clara dificuldade de tratar do tema Segurança e Defesa porque, no imaginário dos constituintes, Segurança estava relacionada com a repressão política da época do regime militar. Esse fato fez com que o tema não fosse tratado politicamente nos anos subsequentes. (BRASIL (a), 2009, p. 8).

---

[3] A PDN, agora denominada de Política Nacional de Defesa, está em fase de aprovação pelo Projeto de Decreto Legislativo, após a aprovação do Parecer nº 141, de 20 de marco de 2013, da Comissão Diretora do Senado, encaminhada ao Senado Federal por meio da Mensagem nº 83, de 2012.

[4] Em discurso proferido na cerimônia de lançamento da Frente Parlamentar de Defesa, na data de 5 de novembro de 2008.

Porém, Nelson Jobim destacou que " Os países precisam ter a capacidade de dizer não, no contexto internacional, e ter a capacidade inclusive de defender seus interesses econômicos, políticos e sociais com absoluta transparência". Reforçou a ideia dizendo que " [...] no mundo, só se faz se, e somente se, tivermos a força da Defesa. É, portanto, a Defesa o escudo do Desenvolvimento Nacional" (BRASIL (a), 2009, p. 17).

Esse conceito, também o lema positivista inscrito na Bandeira nacional: "Ordem e Progresso", é o fundamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) insculpido no decreto de aprovação quando declara que "A estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento". (BRASIL, 2008, p. 2).

Clausewitz, em seu livro *On War*, enfatizou que "[...] em sentido algum, a arte da guerra pode ser considerada como preceptora da política, a qual só deve ser aqui tratada como representante de todos os interesses da comunidade" (Livro 8, Capítulo 6B, pp 606-607, apud PARET, 2001, p. 288).

Alsina Jr. (2009, p. 36) destaca esse aspecto ao realçar a importância entre a política declaratória de um Estado e sua prática, cuja compatibilidade se revelaria pela convergência entre o que o Estado expõe como sendo seus objetivos e a postura no relacionamento com os demais Estados soberanos.

Infelizmente, essa contradição se revela no caso do Brasil, quando declara em sua Política Nacional de Defesa que um de seus objetivos é "defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior" (BRASIL, 2005) e deixa de agir, seja pelos meios diplomáticos ou outras ações, como no caso da invasão e estatização de instalações de gás pertencentes a estatal brasileira (Petrobrás) na Bolívia e, mais recente, na estatização da empresa privada nacional América Latina Logística (ALL) pelo governo de Cristina Kirchner da Argentina (CORREIO BRAZILIENSE, 2013, p. 10).

Postura que o Barão do Rio Branco possuía, pois para esse estadista era possível conceber um projeto de política externa e de defesa que fossem capazes de conciliar, de forma harmoniosa, direitos e poder. Na questão do Acre, por exemplo, o Barão do Rio Branco foi capaz de manejar, com moderação, eficiência e legitimidade, o poder que o Brasil, à época, possuía. Era conhecido, também, pelos seus esforços para reequipar as Forças Armadas brasileiras desse período, o Exército e a Marinha. (RICUPERO, 2002, p. 167).

A END estabelece orientações e diretrizes específicas para cada Força Armada . Ao Exército coube, dentre outras, a responsabilidade pela Guerra Cibernética (BRASIL, 2008) e, conforme a Diretriz Ministerial 014, de 9 de nov. de 2009, a integração e a coordenação dos setores estratégicos do Executivo ligados a esse tema. (DA CRUZ, 2012, p. 1).

Essa orientação, aliada à necessidade de proteger comunicações e dados durante os dois eventos internacionais de 2013 e 2014, obrigou o Exército a ativar, em 2010, o Núcleo do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber). O Centro também trabalha em cooperação com outros órgãos como a Presidência, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Ministérios, Polícia Federal, Agências Reguladoras e até com empresas privadas.

O nível político da Segurança Cibernética está a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

À Marinha, por sua vez, coube proteger o mar territorial brasileiro e para assegurar o objetivo de negação do mar, a Força deveria possuir "[...] força naval de envergadura, contando com submarinos de propulsão convencional e nuclear (BRASIL, 2008, p. 13).

À Aeronáutica coube a proteção do espaço aéreo brasileiro, cujo núcleo, o Comando de Defesa Aeroespacial (COMDABRA) deveria ser fortalecido e capaz de integrar todos os meios de monitoramento aeroespacial do país (BRASIL, 2008, p. 20).

No caso da Aeronáutica, existe uma dicotomia conceitual e de definição do detentor (ou coordenador) dos meios de monitoramento. O Livro Branco de Defesa destaca que o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) é quem realiza a coordenação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (SISCEAB), do qual o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro faz parte. (BRASIL, 2012, p. 73). Todavia, a END é enfática nesse aspecto e define que o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA) "[...] será fortalecido como núcleo de defesa aeroespacial, incumbido de liderar e integrar todos os meios de monitoramento, incluindo [...] os aparatos de visualização e comunicações" (BRASIL, 2008, p. 20), sendo Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) uma das camadas de monitoramento.

Enquanto a END dá importância ao COMDABRA e ao SISDABRA como coordenadores e detentores dos meios, o Livro Branco os coloca na competência do DECEA, por meio do SISCEAB. A dicotomia se

traduz não apenas no campo normativo, pois a END é um decreto e precede o Livro Branco, mas também no campo conceitual ao colocar como centro o DECEA, cuja competência está na missão subsidiária da Aeronáutica (segurança da navegação aérea), ao invés do COMDABRA como define a END, detentor da missão constitucional (soberania no espaço aéreo nacional).

Contudo, essas questões envolvem o campo das ameaças tradicionais, campo de atuação das Forças Armadas na defesa do Estado.

Questões que envolvem ameaças não tradicionais, as quais, inclusive, são denominadas de ameaças não militares podem, por vezes, envolver questões internas de um país.

O Professor Guo Xuetang, da Universidade de Shangai, esclarece que as questões das ameaças tradicionais são relativamente simples comparadas com as questões das ameaças não tradicionais. O professor Guo Xuetang inclui, além das já clássicas ameaças relativas à economia, meio ambiente, financeira, as que tratam sobre crime transnacional como o contrabando e narcotráfico, epidemias, imigração ilegal, pirataria, lavagem de dinheiro, inclusive problemas internos de um país (Apud CRAIG, 2007, p. 102).

De certa forma, esta é a perspectiva da Política Nacional de Defesa que define que a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo não só a defesa externa, como também questões da defesa civil, política econômica, segurança pública, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial. Ou seja, áreas que implicam ações que, em princípio, não estão ligadas com as Forças Armadas (BRASIL, 2005).

Consoante com esta visão, a Estratégica Nacional de Defesa estabelece que a estratégia de defesa é inseparável da estratégia de desenvolvimento, porque se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, "[...] precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças"(BRASIL, 2008).

As orientações contidas na PND procuram abranger esse espectro, uma vez que estabelecem que o "[...] o Governo poderá determinar o emprego de todas as Expressões do Poder Nacional, de diferentes formas, visando a preservar os interesses nacionais" (BRASIL, 2005). Nesse contexto, a PND estabelece que a ação diplomática soma-se à estratégia militar da dissuasão, demonstrando que a ação diplomática deveria ser atuante no sentido de preservar os interesses nacionais em outros países.

As ameaças de caráter econômico e comercial estão presentes. O cenário atual demonstrou conflitos econômicos e comerciais, como os evidenciados com o Equador, Argentina e Bolívia, além de, no contexto atual, termos a situação instável da Venezuela após a morte de Hugo Chaves.

Enquanto o Brasil deixa de agir segundo sua política de defesa declarada, países como os Estados Unidos (EUA) e a França agiram de acordo com suas políticas declaratórias, atuando militarmente para defender seus interesses econômicos e geopolíticos no Iraque e Mali. Os EUA, por exemplo, foram além, ao deixarem de atender Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), quando confrontados com o dilema de atender aos seus interesses ou pautar-se pelo interesse coletivo.

Os Estados Unidos, quando ameaçados pelo perigo do terrorismo representado pela organização Al Qaeda, decidiram abandonar o multilateralismo, devido à dependência da anuência de terceiras potências e de organismos internacionais, como a ONU. Sua postura de tomar decisões unilaterais pautou-se na sua condição de superpotência que possui poder para impor-se. Além disso, considera-se moralmente justificada porque, em sua visão, seus interesses nacionais correspondem aos interesses dos povos civilizados em geral, mormente, do Ocidente. (JAGUARIBE, 2002).

Valladão (Apud Pompeu, 2009, p. 8) destacou que os Estados Unidos eram o único poder político com disposição e recursos para intervir no mundo inteiro, fosse de maneira unilateral ou liderando coalizões , ou utilizando-se de meios diplomáticos ou militares.

Mas não é apenas na política externa que falta ao Estado brasileiro conciliar a prática com sua política declaratória. Eventos internos também marcam esse divórcio. Essas questões serão abordadas no próximo capítulo.

2 A IMPORTANCIA DO ORÇAMENTO PARA A DEFESA

Faz sentido reforçar os investimentos em defesa num país que não é assombrado pelo fantasma da guerra e no qual falta dinheiro para a saúde, educação, saneamento e infraestrutura? (FERRAÇO, 2013).

A primeira questão que se apresenta é: o que é o orçamento?

Juridicamente, o orçamento público é consubstanciado em uma lei ordinária, de validade anual, que exprime, em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos da Nação, no qual são estabelecidas as ações e programas considerados prioritários para atender às demandas da sociedade. (CONORF, 2002).

A Constituição Federal prevê, no artigo nº 165, que o planejamento do Estado brasileiro se consolide por meio de três leis de iniciativa do Poder Executivo: (a) o Plano Plurianual (PPA); (b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (c) a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Esses documentos devem guardar relação entre si, uma vez que o PPA estabelece objetivos e metas quadrienais, enquanto a LDO os estabelece para o ano fiscal subsequente, traduzidos na LOA. Portanto, o orçamento de um país é a consolidação não apenas do seu planejamento, mas a possibilidade de que as políticas públicas sejam implantadas.

A PND destaca que o Brasil deve ter Forças Armadas modernas e com crescente profissionalização, devendo estar dotadas de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais (BRASIL, 2005).

Porém, Da Silva (2008, p. 14) destaca que os objetivos da política econômica e a contenção de gastos e investimentos públicos influenciaram sobremaneira a Política Externa e de Defesa, fazendo com que fossem relegadas a segundo plano, principalmente nos primeiros governos da Nova República que visaram consolidar a estabilização financeira e realizar o ajuste macroeconômico. Em sua análise, Da Silva (2008, p. 14) antecipa a visão de Ferraço (2013) de que as carências do povo brasileiro, aliadas ao ambiente de estabilidade política da América do Sul contribuíram para que os documentos que trataram sobre política de defesa fossem mera retórica.

O Deputado Federal Raul Jungmann, no Prefácio da Separata de Discursos, Pareceres e Projetos da Frente Parlamentar de Defesa, destacou que existiria um paradoxo envolvendo a Defesa Nacional, uma vez que as Forças Armadas gozavam de elevado prestígio junto à sociedade brasileira, mas não possuíam a atenção adequada por parte do Executivo e do Legislativo (BRASIL (a), 2009).

Dentre as causas da desatenção com a Defesa Nacional estariam: (a) a ausência de benefícios político-eleitorais para os parlamentares (não dá voto); (b) inexistência de riscos reais à defesa e a soberania nacional; (c) baixo perfil decisório e complementar do Legislativo que teria função coadjuvante em face do Executivo; (d) efeitos decorrentes do ciclo de intervenção militar na política, fazendo com a atual elite no poder (e a própria oposição) relacione a questão da Defesa com repressão e autoritarismo; e (e) o próprio despreparo da classe política com o tema, também resultante das causas citadas anteriormente.

O Senador Jayme Campos (relator da matéria), na sua conclusão do Parecer nº 51, de 2012-CN, destacou exatamente o baixo perfil decisório e complementar do Legislativo na questão da Defesa afirmando que "[...] uma maior participação do Congresso Nacional deve ocorrer, tanto em sua elaboração, quanto na fiscalização do Poder Executivo no que concerne às medidas adotadas para garantir a Segurança e Desenvolvimento, essenciais à nossa Defesa Nacional" (BRASIL, 2012).

A Orientação Estratégica do Governo no PPA 2004-2007, estabeleceu que "[...] não é possível conceber um sistema de defesa do país sem contar com a existência de uma estrutura militar voltada para essa destinação específica [..]". O documento enfatizou, ainda que "[...] a criação e a manutenção de uma estrutura com tais objetivos exigem política determinada, investimentos significativos e planejamentos de longo prazo" (BRASIL, 2004, p. 64).

Contudo, as Forças Armadas, além de não receberem os recursos necessários são, usualmente, contingenciadas naqueles que lhe são destinadas no orçamento da União.

Pompeu (2009, p. 11) relata que a ausência de pressões externas, além da não existência de conflitos internos de natureza étnica, religiosas ou insurgentes, criaram uma condição de baixa

prioridade para os assuntos de defesa, refletida na falta de investimentos para a preparação da guerra, comparando-se com países com ambientes regionais conturbados como é o caso do Iraque, Afeganistão, da Líbia e mais atual, o caso da Síria.

A exceção atual fica por conta da área cibernética que deve receber, até 2015, R$ 400 milhões (MÜLLER, 2013) para fazer frente às necessidades de proteger as redes públicas durante os eventos esportivos de 2013 (Copa das Confederações) e 2014 (Copa Mundial de Futebol).

Ferraço (2013)[5] destacou o Sistema de Monitoramento de Fronteiras , um dos projetos estratégicos do Exército e que estaria orçado em R$ 12 bilhões. Todavia, enfatizou que, em função do contingenciamento de recursos, foram liberados somente R$ 172 milhões em 2012 e que, dos R$ 876,1 milhões previstos para 2013, foram disponibilizados, na LOA de 2013, somente R$ 240 milhões. De acordo com seus cálculos, no ritmo de liberação de recursos atual, o projeto pode levar mais de 50 anos para ser concluído (FERRAÇO, 2013). O SISFRON tem como um de seus objetivos o combate ao narcotráfico, justamente um dos elementos citados pelo Professor Guo Xuetang como elencado na vertente não tradicional da Defesa.

Borges (2013), destaca que o Exército (EB) pretenderia incluir seus projetos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) por acreditar que lá inclusos não estariam sujeitos a contingenciamento. Todavia, Borges (2013) também destaca que projetos do EB inseridos no ano anterior (2012), não teriam recebido os recursos necessários e que, em 2013, não estariam mais constando do PAC. Demonstra a falta de integração entre os vários documentos de planejamento, o abandono da estrutura prevista na Constituição e das diretrizes e conceitos estipulados nas Orientações Estratégicas delineadas para a Defesa no PPA 2004-2007.

Outro exemplo é o da Aeronáutica com o programa para a aquisição de novos vetores para a Defesa Aeroespacial, o Programa de Reaparelhamento da Força Aérea Brasileira (PROFAB). O programa se arrasta desde o governo de Fernando Henrique Cardoso.

[5] Ricardo Ferraço é Senador da República e Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa.

O contingenciamento de recursos para as Forças Armadas foi objeto de Tomada de Contas (TC) do Tribunal de Contas da União (TCU), TC nº 009.958/2003-5, e de Parecer do Congresso Nacional, Parecer nº 31, de 2011-CN, de 19 de maio de 2010.

O TCU, no Acórdão da Tomada de Contas de 2003, analisou "[...] as consequências do contingenciamento de recursos, a situação atual dos projetos e o impacto gerado pelo atraso da execução do Programa F-X para a Força Aérea" (BRASIL, 2003). Em sua conclusão, o TCU frisou que o atraso na execução do Projeto F-X era deletério para a missão da Força Aérea Brasileira (FAB) e que comprometia o centro de poder da Nação (BRASIL, 2003). O Tribunal ressaltou, ainda, em sua Conclusão (item 152), que gastos militares podem ter reflexos sociais positivos, tendo permitido a EMBRAER tornar-se a quarta empresa de aviação comercial no mundo, contribuindo para que o país gerasse empregos e superávits na Balança Comercial (BRASIL, 2003).

A Marinha (MB) sofre os mesmos problemas das demais Forças Armadas, principalmente com o projeto do submarino nuclear. Pompeu (2009, p. 2) destacou que existe um descompasso entre os recursos orçamentários destinados à Marinha do Brasil e as tarefas a ela destinadas pela Defesa Nacional. O próprio Comandante da Marinha, em audiência pública no Senado Federal declarou que se nada fosse feito o Poder Naval corria o risco de desaparecer até 2025.[6]

No Parecer nº 31, o Relator, Deputado Federal Rômulo Gouveia, destacou que "[...] dada a gravidade dos fatos e a contingência em estabelecer um futuro [...] em favor dos projetos [...] estratégicos ao País, [...] tendo por pano de fundo resguardar tanto a Defesa nacional, quanto a Soberania do Estado [...] que tais programas deveriam estar protegidos por dispositivos legais que possam garantir-lhes sua sustentação [...]" (BRASIL, 2010, p. 4).

---

[6] Exposição do Comandante da Marinha à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal - CRE, em 16 de agosto de 2007. Disponível em< http:/ /legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070816RO023.pdf.> (Apud POMPEU, 2009, p. 2).

Ora, o Congresso é o responsável pela elaboração das leis do PPA, LDO e da LOA e fiscal, por meio do TCU, do Executivo. Portanto, essa desarticulação demonstra, como apontou o Deputado Raul Jungmann, que a Defesa não é um tema de interesse dos parlamentares. É evidenciado, inclusive, pela demora com que os problemas são analisados. A Auditoria do TCU ocorreu em 2002, o Parecer nº 31 teve sua conclusão em 10 de maio de 2010, publicado em 2 de agosto de 2011 e sem efeito prático até a data atual, uma vez que, neste ano (2013), o orçamento foi, mais uma vez, contingenciado.

Esses aspectos evidenciam a dicotomia, no que tange aos aspectos internos do Estado Brasileiro, com respeito a política declaratória da PND, da END, das orientações contidas nos Planos Plurianuais e a prática demonstrada no aporte de recursos no Orçamento Geral da União (OGU).

Todavia, o embaixador Samuel P. Guimarães (2004, p. 47), em suas reflexões sobre Defesa e Segurança, já alertava que:

> [...] **à medida que empresas brasileiras se internacionalizam, os interesses** políticos do Brasil em outras regiões **se tornam** cada vez mais complexos e reais, e **menos retóricos**, e a eficiência na defesa desses interesses têm uma **faceta de natureza militar**;
> [...]
> [...} **as despesas com segurança não têm, na maior parte dos países, nenhuma relação com inimigos ou ameaças próximas, mas sim com seus interesses de natureza política e econômica global.** As despesas militares dos Estados Unidos nada têm a ver com ameaças mexicanas ou canadenses e as despesas da França nada têm a ver com a Espanha ou com a Alemanha. (Grifo nosso).

Portanto, despesas com a Defesa não só atendem às necessidades de proteção dos interesses nacionais, inclusive no exterior, como são investimentos que geram emprego, renda e superávit comercial, fator que, nos dias atuais, o país tanto necessita.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo demonstrar a necessidade de que o Estado brasileiro tenha suas ações no campo da Defesa e Segurança Nacional coerentes e articuladas de forma que essas políticas públicas possam ter os recursos necessários para que sejam implantadas.

O primeiro aspecto evidenciado pelo artigo é a dicotomia existente entre a política declaratória estipulada nos vários documentos do Estado Brasileiro e a sua prática, seja no campo externo, quanto no campo interno.

No campo externo, o país não age com a firmeza necessária para assegurar proteção aos seus interesses no exterior, quando não se articula para proteger bens e empresas nacionais estatizadas por países como a Bolívia e a Argentina.

No campo interno, a política declaratória evidenciada na PDN, END e nas Orientações Estratégicas dos Planos Plurianuais não se concretiza nos recursos necessários que deveriam ser destinados às Forças Armadas para que pudessem estar preparadas para cumprir sua missão constitucional.

A desarticulação principal está entre o Legislativo e o Executivo que não cumprem o previsto na Constituição na elaboração das leis que aprovam o PPA, a LDO e a LOA, principalmente no que se refere à integração entre os objetivos e metas quadrienais definidos nos PPA e suas respectivas contrapartes estipuladas na LOA, bem como na alocação dos recursos propriamente ditos. O Legislativo, por exemplo, aprova um quantitativo de recursos na LOA para, logo em seguida, o Executivo contingenciar o orçamento estabelecendo novas regras e prioridades de gastos.

A falta de integração incorpora, ainda, objetivos que transcendem as Forças Armadas, quando, no campo interno, contingencia recursos destinados ao SISFRON do Exército que contribui para o combate ao narcotráfico.

Finalmente, essa desarticulação incorpora a Política Econômica, Comercial e geração de emprego e renda, quando deixa de atribuir recursos para as compras governamentais no campo da Defesa em empresas nacionais como a EMBRAER, AVIBRÁS e outras.

Como o TCU enfatizou em seu Acórdão (item 152) [...] gastos militares podem ter reflexos sociais positivos" (BRASIL, 2003).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: < http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 28 abr. 2013.

BRASIL (a). Câmara dos Deputados. **Frente Parlamentar da Defesa Nacional:** discursos proferidos na ocasião do lançamento da Frente Parlamentar de Defesa**.** Centro de Documentação e Histórico, Coordenação de Publicações, Brasília, 2009.

BRASIL Câmara dos Deputados. **Parecer nº 31 de 2011-CN.** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=93791&tp=1>. Acesso em 24 jun. 2013.

_____ (b). Escola Superior de Guerra. **Fundamentos da Escola Superior de Guerra (ESG).** Elementos Fundamentais, Vol. I. Impresso na ESG, Rio de Janeiro, 2009.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional** Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03 _Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm . Acesso em 10. Jun. 2013.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa.** Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/ D6703.htm>. Acesso em 10. Jun. 2013.

_____. Lei Complementar nº. 97, de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Leis/LCP/Lcp97.htm >. Acesso em 13 de maio de 2012.

_____. Lei Complementar nº. 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar **nº.** 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa". Disponível em: <http:// www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leiscomplementares-1/leis-complementares-1/2010#content>. Acesso em 13 de maio de 2012.

_____. Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004. **Plano Plurianual 2004-2007**. Anexo I. Disponível em:< http:// www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/lei_10933anexoI.pdf>. Acesso em 23 jun. 2013.

_____. Senado Federal. **Parecer nº 51 de 2012-CN.** Disponível em:<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=121055&tp=1> . Acesso em 10 jun 2013.

_____. Senado Federal. **Planos e Orçamentos Públicos:** Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual 2002 2003 e do Orçamento 2002. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF). Gráfica do Senado Federal, 2002.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.460-37/03-1.** Primeira Câmara**,** Processo 009.958/2003-5, Ata 37. Disponível em:<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces?pesquisaAvancada=true > . Acesso em 25 jun. 2013.

ARGENTINA Tira a ALL do Trilho. **Correio Braziliense**. Brasília, 5 de jun. de 2013, Caderno de Economia. p. 8.

ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil.** Fundação Getúlio Vargas Editora, 2009.

_____. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso.** Disponível em:<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35846203>. Acesso em 11 mar. 2013. Arquivo PDF.

BORGES, André. Militares querem incluir projetos de defesa no PAC. **Valor Econômico**, 27 jun. 2013, Caderno Infraestrutura, p. A4.

CRAIG. Susan L. Chinese perception of Traditional and Non Traditional Security Threats. Strategic **Studies Institute (SSI), USA Army**. Março de 2007. Disponível em: < Chinhttp://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub765.pdfese>. Acesso em: 11 mar. 2013.

DALBY, Simon. Institute of International Relations. **Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing The Human Security Agenda**. The University of British Columbia, Working paper nº 30. Disponível em:<http://www.google.com/web?source=searchapp#q=Traditional+Securities+Studies&hl=pt&site=webhp&=iCOUYriLo2n0AHI3HYDw&star=20&sa=N&bav=on.2, or.&fp=18189c) c6287545d&biw=1394&bih=691> Acesso em 11 mar. 2013.

DA CRUZ, Ricardo Henrique Paulino. **Setor Cibernético no Exército Brasileiro**. Artigo. Disponível em:< http://www.eceme.ensino.eb.br/ciclodeestudosestrategicos/index.php/CEE/XICEE/paper/viewFile/25/49>. Acesso em 20 jun. 2013. Arquivo PDF.

DA SILVA, Helder Pereira. **A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar.** Universidade Federal Fluminense (UFF), Dissertação de Mestrado, 2000.

DUPAS. Gilberto. O discurso hegemônico do livre mercado e a vulnerabilidade dos grandes países da periferia. **Revista Política Externa**, Vol. 10, nº 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, . São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001/2002, p. 78-91.

FERRAÇO, Ricardo. Defesa em Tempos de Paz. **Correio Braziliense**, Brasília, 10 jun. 2013, Caderno Opinião, p. 11.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Reflexões sobre Defesa e Segurança**: Uma estratégia para o Brasil, Coleção Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, Vol. I, Ministério da Defesa, 2004.

HALL, Richard H. **Organizações: estrutura, processos e resultados**. Tradutor Roberto Galman. São Paulo, Prentice Hall, 2004.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Planejamento e Projetos: uma introdução às técnicas de planejamento e de elaboração de projetos**. APEC Editora Rio de Janeiro, 1975, 3 Edição.

JAGUARIBE, Hélio. A guerra ao terrorismo. **Revista Política Externa**, Vol. 10, nº 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, . São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001/2002, p. 5-16.

KOMESAR., Neil K.. **Imperfect Alternatives**. The Chigago University Press, 1994.

MÜLLER, Leonardo. **Revista Eletrônica TecMundo**. Disponível em: http://www.tecmundo.com.br/tecnologia-militar/37801-exercito-deve-receber-r-400-milhoes-para-prevencao-de-guerra-cibernetica-.htm>. Acesso em 20 jun. 2013.

POMPEU, Luís Fernando Nogueira. Aspectos Políticos de Defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2009.

PARET. Peter. **Construtores da estratégia moderna**: de Maquiavel à era nuclear. Editado com a colaboração de Gordon A. Graig e Felix Gilbert. Traduzido por Joubert de Oliveira Brízida. Tomo 1, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.

REALE (a). Miguel. **Filosofia do Direito.** São Paulo: Ed. Saraiva, 20ª ed., 2002.

_____. (b). Miguel. **Lições Preliminares de Direito.** São Paulo: Ed. Saraiva, 27ª ed., 2003.

RICUPERO, Rubens. Pensamento Equilibrado e Ação Coerente. Resenha do livro A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo, Ed. Perspectivas, 2001. In: **Revista Política Externa,** Vol. 10, nº 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, . São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001/2002, p. 164-169.

RECEBIDO: 06/10/2013
APROVADO: 20/12/2013

GLOBALIZAÇÃO: UMA REVOLUÇÃO INTERNACIONAL?*

Renato Petrocchi**

RESUMO

Indivíduos, Estados e Organizações Internacionais são sujeitos materiais sobre os quais a globalização contemporânea em curso tem agido sem que esses atores exerçam sobre o mesmo processo uma influência equivalente. Pode-se afirmar que estamos no meio de um grande processo de transição – e tal afirmação pode ser considerada verdadeira, mas ela não esclarece se, e como, podemos governar a globalização. Consciente, da impossibilidade atual de começar a construir uma ordem mundial justa, devemos, de forma mais modesta, indagar se não é, ao menos, possível realizar determinados passos nessa direção um tanto como ocorreu após a Revolução Francesa que somente de modo abstrato "libertou" os súditos, tornando-os cidadãos. Para alcançar um resultado que se aproxime de tal princípio, seria necessário pelo menos um século. Não seria plausível que a "liberação internacional" entre 1989 e 1991, que decompôs os blocos – Ocidental e comunista – e com estes as divisões ideológicas, fosse o primeiro passo de um caminho análogo? Não seria melhor, então, um "mau" regime internacional do que "nenhum" regime? A principal objeção que se poderia mover contra essa hipótese é fortíssima: em um mau sistema é inevitável que, cedo ou tarde, um ou mais Estados se imponham, constrangendo o

---

*A presente analise foi apresentada originalmente na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA (Associação Brasileira de Relações Internacionais e *International Studies Associations*), "Diversity and Inequality in World Politics" realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro nos dias 22, 23 e 24 de julho de 2009.

** Renato Petrocchi é mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense (PPGH-UFF), professor de História Contemporânea da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e, professor credenciado a partir de 2010 no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF).

mundo a uma estrutura imperial, na qual os níveis de benesses individuais e de liberdade seriam erroneamente estabelecidos pelo "império central". Tal situação causaria, obviamente, muitas insatisfações, das quais poderiam nascer as condições para uma nova guerra. Levado ao extremo este argumento para evidenciar uma "consequência inesperada" da globalização; a crise da globalização (ou melhor, tudo o que a globalização mostra estar em crise) não poderia ser o fator decisivo para a queda de todas as contradições político-econômicas e jurídicas que, construídas para um mundo velho, hoje são tanto obsoletas quanto nocivas? Resultaria desta questão, não apenas que a globalização é incapaz de "construir" um novo mundo, mas que ela é o agente liquidador da velha ordem como se, o que ocorreu depois do ano de 1989, não fosse nada mais do que uma espécie de imenso Pós-Guerra, durante o qual, o desafio tem sido o de começar a reconstruir, ou melhor, a construir o novo mundo.

Palavras-Chave: Globalização. Estado. Política. Economia. Reconstrução.

Abstract

Individuals, States and International Organizations are material subjects upon which contemporary globalization has been acting, although these subjects have no equivalent influence on the same process. One can say that we are in the middle of a great transition process - and such statement can be true, although it does not enlighten if and how we can govern globalization. Aware of the present impossibility of beginning to build a fair global order, we must enquire if it is not at least possible to step into that direction, some like as it happened after the French Revolution when, abstractly speaking, subjects were "liberated" and turned into citizens. We should spend at least one century to have political results close to such principle. Would it not be plausible to consider the liberation of States brought about by the "international revolution" between 1989-1991 - which

dismantled both blocs, Western and communist, along with its ideological divisions - a first step on an analogous path? Would it not be better to have a "bad" international regime than no regime "at all"? The main objection against this hypothesis is very strong: it is inevitable that, in a bad regime, sooner or later one or more States would impose themselves, compelling the world to an imperial structure in which the level of liberty and individual benefits would be established by the "central empire". Such situation would cause much dissatisfaction, bearing the conditions of a new war. This argument, taken to extreme, could be an evidence of an "unexpected consequence" of globalization: its crisis - that is, all that can be shown to be in crisis by way of globalization - would not be the decisive factor that explains the fall down of political-economical and juridical contradictions built for an old world, all of them obsolete and harmful nowadays? It would result from it that not only globalization is unable to "build" a new world, but also that it is the agent that liquidates the old order, as if what has happened after 1989 were nothing less than a great Post-War during which the challenge has been beginning to rebuild, or better, to build a new world.

Keywords: Globalization. State. Policy. Economy. Reconstruction.

INTRODUÇÃO

A proposta desta analise é a de interpretar a *globalização contemporânea* em curso, como uma espécie agente liquidador da ordem internacional anterior a 1989 e, também, enquanto uma ruptura de grande relevo que pode ser entendida como um primeiro passo de abertura de uma época histórica secular, cuja característica inicial significativa, foi a de libertar os Estados do "velho" sistema de blocos: Ocidental e comunista e de suas respectivas divisões ideológicas. A ideia de *globalização* vista como uma *revolução internacional* deriva de uma analogia com a transformação histórica de longo prazo provocada pela Revolução Francesa a partir de 1789 que libertou os súditos de uma condição específica de subordinação e os fez tornarem-se cidadãos, gradualmente, a partir deste longo processo.

Partilha-se nesta analise do entendimento, junto a uma determinada historiografia das relações internacionais, de que vivemos em uma ordem internacional particular, mas não em uma ordem entendida no sentido imitativo à ordem política interna dos Estados, como sugere, por exemplo, o modelo da *domestic analogy*[1]. A ordem internacional entendida aqui, corresponde a um ambiente constituído de algumas centenas de sujeitos heterogêneos (Estados, instituições supraestatais, organizações internacionais, empresas) cujas intercessões são quase infinitas (uma verdadeira "rede", como se diz hoje em dia) e arregimentadas, por sua vez, em regras, decisões e práticas as quais não dispomos ainda de uma linguagem

[1] O modelo da *domestic analogy* procura encontrar na política internacional os sinais, impossíveis de se identificar, de uma imitação ou uma repetição das condições do jogo político interno e, obviamente, não os encontrando, conclui de modo simplista que o ambiente internacional encontra-se entregue, de modo inevitável, a um estado de anarquia. Conf: "*Society and Anarchy in International Relations" and "The Grotian Conception of International Society" in* Butterfield, Herbert, Martin Wrigth *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics.* Harvard University Press, 1968. Muito distante de vivermos na época contemporânea em uma "sociedade anárquica", como propôs Hedley Bull, testemunhamos no contexto do presente uma sociedade violenta nas suas instituições, mas não por isto, privada de regras, de princípios hierárquicos, de limitações as liberdades de seus diferentes atores (indivíduos, empresas ou Estados), de instrumentos de coerção e de repressão.

idônea e adequada para codificá-las. O maior impedimento para se desenvolver uma narrativa nessa direção tem sido o refugio interpretativo na anarquia[2].

Não descobriremos na política internacional uma ordem formalizada e universal, mas um sistema complexo, multiorganizado e supraordenado, fragmentado e escassamente articulado, mas não por isso inexistente ou inconsistente. Não é impossível hoje identificar os princípios de uma *ética* internacional, ou, de uma política internacional, ou ainda, de um direito internacional (não importando, se esses princípios sejam bons ou ruins, mas simplesmente, o fato de, *existirem*). E seria difícil argumentar que qualquer destes sistemas (de ética, de política e de direito) possua uma vigência limitada apenas ao interior dos Estados porque, estes últimos são, afinal de contas, contemporaneamente e contextualmente, envolvidos nos mesmos debates. Pode-se definir esta noção como a pura e simples referencia a "globalização", que numa concepção neutra nos lembra que nenhum Estado hoje, muito menos os seus cidadãos, em nenhuma circunstancia, pode mais agir como se estivesse em um deserto. As ações de Estados e seus cidadãos se desenvolvem no tempo hodierno sempre no interior de uma estrutura organizativa complexa embora não formal.

A globalização contemporânea não deve ser considerada também, como foi já observado no debate historiográfico, enquanto uma novidade absoluta. Vale a pena, por exemplo, escutar o que dizia Leon Bourgeois em 1910 sobre a "comunidade econômica universal" ao comentar os resultados da Conferência de Paz de Haia do ano precedente: "Mas esta comunidade não se constituiu de fato seguindo as regras do direito; se trata de um mercado que obedece

[2] A globalização contemporânea entendida enquanto mundo visto como um conjunto único de atividades interconectadas que não são estorvadas pelas fronteiras locais tornou insustentável o pressuposto basilar da teoria realista das relações internacionais que mantém a separação rígida entre política interna e política internacional, ou, de modo mais preciso, entre o tipo de política que se desenvolve no interior do Estado e a sua política exterior. Desde Hans J. Morgenthau até John J. Mearsheimer esta avaliação se consolidou de tal modo, a ponto de dispensar a preocupação com comprovações. Para Kenneth N. Waltz, os Estados contam, no sistema internacional, como unidades iguais entre si, diferenciadas simplesmente pela força. Destas interpretações descendem coerentemente a total e *a priori* rejeição a qualquer expressão da *teoria da paz democrática* que, em todas as suas diferentes versões, atribui um peso decisivo ao regime político interno com a finalidade de compreensão das decisões de política externa.

somente as leis da concorrência, no qual a fortuna, a audácia, a força são as condições do sucesso." E logo em seguida o autor se perguntava: "Será possível elevar-se desta comunidade de fato a uma comunidade de ordem superior, e construir entre as nações que a componham um conjunto de ligações jurídicas aceitas por todos e que formem entre elas uma verdadeira e própria sociedade?"[3] Portanto, a globalização de hoje além de não ser plena novidade, parece ter acolhido os auspícios de Bourgeois no início do século XX: afinal o que são as regulamentações pela Organização Mundial do Comercio (OMC) se não um conjunto de vínculos jurídicos que presidem, substancialmente, todas as transações econômicas que atravessam o planeta?

Para defender a viabilidade desta interpretação sobre a globalização contemporânea, consideramos ser operacional o novo paradigma divulgado por Jürgen Habermas em 1997 e, denominado de "política interna do mundo"[4]. Esta política não se apresenta de modo estático como política hierarquizada no quadro de uma organização mundial, mas sim, em forma dinâmica como um conjunto de interferências e interações entre processos políticos que seguem lógicas específicas no plano nacional, internacional e global. Outro autor, Daniel Deudney, já havia anunciado em 1993 o surgimento de uma "política interna do mundo" a qual implicava na redução do papel do Estado e das instituições nacionais que normalmente ocupavam uma posição central na política mundial.[5] Um mundo em que os grandes confrontos de potência não existem mais, que é marcado de forma crescente por uma intensa circulação e trocas de experiências culturais heterogêneas, e mostra-se unificado pelos bens de consumo e pelas crises ecológicas, não pode ser mais compreendido a partir do princípio da soberania (princípio que pertence ao velho paradigma) o qual trazia

[3] Bourgeois, Léon. *Pour la Societé des Nations.* Paris, 1990, p.273.

[4] Este conceito foi utilizado por J. Habermas em dois ensaios que integram as seguintes obras: Habermas, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política.* SP, Loyola, 1998; o mesmo conceito volta a ser utilizado pelo autor de modo mais aprofundado na obra: Habermas, Jürgen. *A constelação pós-nacional. Ensaios Políticos,* SP, Littera Mundi, 2001.

[5] Deudney, Daniel. *"Global Environment Rescue and The Emergence of World Domestic Politics", in The State and Social Power in Global Environmental Politics.* (org.) Lipschutz, R. D, Conca, K. New York, Columbia University Press, 1993. Embora o ensaio de Deudney seja dedicado exclusivamente a política ambiental ele mostra, pelo menos, intuitivamente, de ter percebido o problema quando distingue "o mundo doméstico dos negócios internos ou intraestatais" das "relações externas interestatais".

consigo as exigências superiores de política externa e de mal definidos entendimentos de interesses nacionais. Sustentar que o Estado tradicional, mesmo na atual conjuntura da crise financeira e econômica mundial, esteja em declínio não implica em nada de catastrófico, mas apenas lembrar que este Estado, por cinco séculos, desenvolveu e consumiu todas as suas potencialidades após ter se estendido a todos os níveis de atividades e de intervenção. Não há mais inovações a serem propostas, no máximo repetições de suas operações tradicionais. Isto não significa que a historia tenha estacionado, mas simplesmente que o estágio "final" do Estado é o de sua coparticipação em uma sociedade planetária. No término deste processo deverá emergir uma "sociedade civil internacional", unificada pela sua língua franca, pela disponibilidade dos mesmos produtos em todos os mercados, pelo fim da cidadania dos capitais e por todas as dimensões referidas ao processo de globalização. Mas há uma realidade que não fica privada de cidadania: trata-se daquela referente aos habitantes do planeta. Estes habitantes pertencem ainda a Estados, ou melhor, mantiveram-se como os únicos "bens" localizados de modo que as estatísticas sobre desemprego continuam a ser realizadas pelos países.

A disciplina que se ocupa das relações entre os Estados não pode ficar indiferente ao fato de que, no tempo presente, esses "antigos atores" não estabelecem relações somente entre si e que, os sujeitos internacionais se estenderam imensamente às multinacionais, às organizações internacionais governamentais e não governamentais, às empresas individuais, à criminalidade organizada e aos grupos de imigrantes. E mudou, completamente, o objeto central de seus estudos que deixou de ser a guerra para ser a paz. No entanto, trata-se de uma paz na ordem que sempre foi ambicionada para o Estado e que, obviamente, os velhos paradigmas não podem aceitar. Isto não significa que esta nova situação tenha nos libertado da violência endêmica que parece, com sua variedade, infiltrar-se profundamente nas manifestações estruturais do sistema global.

Se o mundo inteiro esta envolvido em uma mesma e única "política interna", todos os mercados se tornarão, por sua vez, um mercado "interno" (não por acaso, muito recentemente, regulamentado pela Organização Mundial do Comércio, OMC) e se formará uma cultura "interna" (unitária e gerida pelas multinacionais das comunicações), um direito público "interno", tal como o direito penal. Os teóricos do direito excluíram por muitos anos, por exemplo, a possibilidade de se alcançar um sistema penal internacional, mas mesmo este sistema

está contemporaneamente em curso graças tanto, ao Tribunal de Haia quanto, principalmente, aos processos de conteúdo e de dimensão universal como, aquele que foi conduzido contra o ex-presidente ditador do Chile Augusto José Ramón Pinochet Ugarte. Emergirá também e, em grande parte, já se verifica, uma sociedade mundial "interna", plural e complexa como são as etnias, as tradições, as religiões do mundo as quais se misturam diariamente de modo crescente.

Tudo isto, não irá gerar uma "política interna do mundo" pacífica, consensual e satisfatória para todos. (Afinal, existiu alguma política interna de um Estado que conseguiu tal façanha?) Mas sim, uma política associada a todas as condições para o surgimento de novas tensões e de novos conflitos, porém "internos" como o atual predomínio, quase absoluto, de guerras civis sobre guerras internacionais já o demonstra[6]. Resta saber se tais transformações do mundo serão capazes de transformar a política?

[6] Tive a oportunidade de escrever um artigo intitulado, *Guerra e paz; interno e internacional: distinções com morte anunciada desde o Pós-1989* para o II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudo da Defesa na Universidade Federal Fluminense (UFF) em julho de 2008 (este artigo foi recentemente revisado, ampliado e publicado com o título de "Guerras Internas Internacionalizadas" na Revista da Escola de Guerra Naval, volume 18, n. 1, junho de 2012), no qual discuti o estudo de E. A. Henderson e J.D. Singer onde os autores demonstraram por intermédio de provas empíricas o predomínio quase absoluto das guerras civis sobre as guerras internacionais desde 1989. Tal predomínio de guerras civis indica a tendência dos conflitos a se localizarem mais no interior dos Estados do que nas relações entre os Estados (E. A. Henderson e J. D. Singer *in Civil War in the Post-Colonial World, 1946-1992 in* "Journal of the Peace Research" XXXVII, 2000. E para uma análise de longo período, ver: P. Wallensteen, M. Sollenberg, *Armed Conflict, 1989-1999, in:* "Journal of the Peace Research"XXXVII, 2000). De 1946 a 2001, foram registrados 163 conflitos, acrescidos de 21 casos de confrontos entre um Estado e um grupo não estatal que atua fora do próprio território, mas o fato é que a maior parte dos conflitos armados na história dos últimos sessenta anos ocorreu em âmbito "interno" e não internacional. Tal notícia não pode ser ignorada por quem discute o conceito de anarquia nas relações internacionais e contrapõe *ordem* interna ao Estado à violência naturalizada nas relações inter-estatais. Pode-se deduzir dessas informações que há mais anarquia *nos* Estados do que *entre* os Estados. Lembrando que a doutrina dominante das relações internacionais exclui o nexo interno-externo, deve-se concluir que as "guerras internas" não incidem sobre a vida internacional: uma conclusão deste tipo seria no mínimo ingênua ou ridícula. Descobre-se no contexto contemporâneo que, tanto os Estados são muito mais instáveis do que o mito do Estado-ordem fez acreditar, quanto que o grau de conflito interno pode dar origem ao confronto internacional. Se há menos guerra entre os Estados do que dentro dos Estados pode-se propor a hipótese de que, na verdade, é a desordem interna que esteja causando a anarquia internacional.

Quando fazemos referencia a "política", raramente, pensamos na política internacional, porque é, na realidade, a política interna que atrai de modo mais imediato e espontâneo a nossa atenção. A razão é obvia, mas um pouco superada: somos mais cidadãos de um lugar qualquer, de forma que nos interessamos, em primeiro lugar, com o que ocorre em torno de nós, ou, na nossa comunidade[7]. Esta comunidade produz consequências imediatas sobre as nossas circunstâncias existenciais, mas seria difícil, ainda mais no contexto contemporâneo, refutar a percepção de um autor, por exemplo, como Leonard Woolf, o marido da famosa escritora, Virginia Woolf: "Me pergunto se alguma vez considerei quais os acontecimentos políticos que mais influenciaram a nossa vida e a nossa historia pessoal. Se nunca tivesse feito esta pergunta não teria realizado uma curiosa e inesperada descoberta. Não há duvida de que a vida real de uma vasta maioria daqueles de nós que viveram os últimos trinta anos tenha sido influenciada muito mais profundamente por aquilo que se chama de política externa ou relações internacionais do que por qualquer acontecimento ocorrido no interior do nosso país"[8]. Pode-se reformular este ponto em outros termos: é possível que a democracia enquanto o fruto mais maduro cultivado pelo Estado por séculos de evolução, justamente agora, no contexto contemporâneo, quanto as perspectivas de expansão para ela se abrem com grande potencial, possa ser abandonada e enfraquecida pelo Estado porque este vem despertando menos interesse?

No passado um problema como este nem era colocado e democracia também era uma forma de governo que dizia respeito somente ao Estado, sendo o mais importante de tudo, o principio da soberania (este último, por sinal, mais importante do que o princípio democrático). Os diferentes regimes, de qualquer Estado, eram questões de natureza exclusivamente interna que pertenciam ao domínio de cada sociedade singular e autônoma. Manifestar admiração pelo aumento do numero de Estados democráticos no mundo era possível, mas não estava na agenda a ideia de se fazer qualquer coisa para favorecer a implantação da democracia onde não havia.

---

[7] É bem verdade que pode-se argumentar que esta disposição mental expresse uma visão míope do mundo em que vivemos.

[8] Woolf, Leonard Sidney. "Citizens of the World"*, in: The Modern State.* (org.) Mary Adams, London, Allen and Unwin, 1933, p.76.

A democracia era, e ainda é, função da história evolutiva de um *demos,* a livre determinação que não pode ser forçada de modo algum. No entanto, o que nas conjunturas do pós-1989 e do pós-11 de setembro parecem ter se configurado em vários momentos foi que mesmo esta versão minimalista de democracia esteve em perigo. As grandes decisões destinadas a valer para uma política interna mundial podem não ser tomadas mais por quem foi eleito para este fim, mas por um excesso de funcionários, especialistas e técnicos, ou manipuladores de consenso, que não possuem como fim o "bem democracia", mas o "bem estabilidade", ou, "controle" (hoje denominado com o eufemismo, *governance*) o qual traria consigo, paz e ordem crescente, ou até mesmo, totais.

Tendo observado que a democracia representa o melhor ponto de encontro temático possível entre ciência política e relações internacionais, resta entender se o nexo Estado-democracia seja teoricamente indissolúvel de tal modo que o declínio do Estado acarrete em diminuição da democracia, ou se uma nova imagem do Estado deva ou possa levar a um novo conceito de democracia adequada à situação original produzida pela "política interna do mundo". É possível o ingresso da teoria democrática no âmbito das relações internacionais? Se a resposta for positiva, qual, ou melhor, quais as concepções de democracias permeariam a "política interna do mundo"?

As relações internacionais podem ter haver com a democracia de dois modos: no que se refere ao conteúdo das políticas externas e quanto aos nexos que se estabelecem com a nação. Do primeiro ponto de vista, o debate está aberto desde os tempos de Alexis de Tocqueville e, por ora, não parece conduzir a grandes êxitos. Constata-se que a tendência do Estado democrático é a de desenvolver uma política externa adequada ao seu *standard*, mas muitos exemplos históricos contrários impedem tomar essa correlação como uma "lei"[9]. Do segundo ponto de vista, o que se revela mais verossímil em termos estatísticos quanto a coligação entre guerra e democracia, é o fato de que os Estados democráticos não são belicosos entre si e nitidamente menos belicosos em relação aos não democráticos. Mas pode-se demonstrar também que o Estado autoritário se fecha em si mesmo para aumentar a sua esperança de duração e que, portanto, neste comportamento haja igualmente uma propensão para a paz.

[9] A este respeito, ver a análise de Panebianco, A. *Guerrieri democratici. Le democrazie e la política di potenza.* Bologna, Il Mulino, 1997.

Pode-se afirmar que todas as concepções tradicionais de democracia, concentradas em um povo que se reúne para decidir, se inserem em uma definição do tipo comunitária enquanto a concepção individualista-atomista da democracia corresponde justamente à ideia de uma sociedade mundial, onde os indivíduos, perdendo a própria nacionalidade ou despindo-se de seus sentidos, passam a valer enquanto seres humanos, destinatários de direitos comuns e universais. Somente esta última situação poderia dar vida a uma democracia não comunitária e, assim, se adaptaria perfeitamente a "política interna do mundo".

Um debate recente proposto em chave internacionalista pôs em duvida se o desenvolvimento do institucionalismo internacional não corre o risco de enfraquecer a democracia dos Estados democráticos que estão justamente na formação do próprio institucionalismo e que, afinal, lhe fornecem uma contribuição constante e decisiva. Michael Zürn interfere nessa discussão e observa que a concepção baseada no *demos* deve ser "desagregada"[10] no sentido do que vem sendo efetivamente "desagregado" são os Estados nacionais tradicionalmente entendidos. Em contraste, vem se agregando uma sociedade mundial composta de uma infinidade de "regimes" (problemáticos) em torno dos quais vem se construindo, ainda que de modo lento e árduo, um novo modelo de democracia (menos direta e sempre muito representada por corpos intermediários) os quais, entretanto, aproximam-na mais, como nunca ocorreu antes na história, da democracia poliárquica proposta, por exemplo, por Robert A. Dahl[11]

Um meio de tentar compreender o mundo em transformação em que vivemos pode ser o de narrá-lo como fizeram no passado os grandes viajantes quando retornaram de suas aventuras, descrevendo os usos e costumes dos povos que foram "descobertos", mas que na realidade já possuíam existência e vida própria. Assim, se a razão desta viajem for a descoberta de uma nova "Constituição do mundo" que possa ser estendida sem fronteiras nem limites, porque tenha em seu centro não instituições artificiais, mas seres humanos, reunidos por um contrato social baseado na salvaguarda do seu ambiente vital, tal motivo seria uma boa linha de pensamento.

---

[10] Zürn, Michael. "Democratic Governance beyond the Nation State:the EU and Other International Institutions" *, in: European Journal of International Relations,* VI, 2, 2000, p. 200.

[11] Dahl, Robert A. *Poliarquia*. SP, Edusp, 1997.

Com cada probabilidade, descobriremos que as relações entre política, direito e economia poderiam se recompor em um novo desenho de constitucionalização: "grande" não na sua capacidade de ditar os princípios jurídicos validos para toda a humanidade, mas na de honrar os princípios fundamentais do que John Rawls chamou de "o direito dos povos". O nosso viajante poderia assim, por ocasião de seu retorno, nos informar da superação da forma-Estado, do fim do desenvolvimento globalização que deveria conduzir a elaboração de uma "Constituição planetária".

Deve ficar bem claro que tal situação não introduziria a justiça no mundo e entre todos nós como, num movimento de varinha mágica, mas ajudaria a buscá-la na esperança que em qualquer lugar ela exista e possa ser globalizada. Se ficássemos parados em casa, a globalização pareceria algo inexistente ou uma fase de desencadeamento de uma aceleração necessária para liquidar o velho mundo, mas uma vez perdida a sua velocidade inercial e incontrolável, pode ser introduzida em uma época caracterizada pela busca de uma "nova ordem internacional", para usar uma expressão que estamos habituados, mas que não corresponde mais a composição dos sujeitos da vida planetária. O fato é que deixamos a era das "relações internacionais" e ingressamos na época da "política mundial" no interior da qual se desenvolverá a "política interna do mundo".

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos* (org. BOVERO, Michelangelo), RJ, Elsevier, 2000.

BOURGEOIS, Léon. *Pour la Société des nations*, Paris, E. Fasquelle, 1910.

BULL, Hedley. *Sociedade Anárquica: um estudo sobre a ordem na política mundial.* Brasilia, Editora Universidade de Brasilia; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUTTERFIELD, Herber and WRIGTH, Martin. "*Society and Anarchy in International Relations" Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics.* Harvard University Press, 1968.

BUTTERFIELD, Herber and WRIGTH, Martin. "*The Grotian Conception of International Society" in Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics.* Harvard University Press, 1968.

DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. RJ, Zahar, 1990.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição.* SP, Edusp, 1997.

DEUDNEY, Daniel. "Global Environment Rescue and The Emergence of World Domestic Politics*", in: The State and Social Power in Global Environmental Politics.* (org.) Lipschutz, R. D, Conca, K. New York, Columbia University Press, 1993.

O'Rouker K. H. e Williamson J. G. *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy.* Cambridge, MIT Press, 1999.

HABERMAS, Jürgem. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política.* SP, Loyola, 1998.

HABERMAS, Jürgem. *A Constelação Pós-Nacional. Ensaios Políticos,* SP, Littera Mundi, 2001.

HENDERSON, E. A. E SINGER, J. D. "Civil War in the Post-Colonial World, 1946-1992", *in: Journal of the Peace Research*, XXXVII, 2000, n. 3.

PANEBIANCO, A., *Guerrieri democratici: Le democrazie e la politica di potenza.* Bologna, Il Mulino, 1997.

PETROCCHI, Renato. "Guerras Internas Internacionalizadas", in: *Revista da Escola de Guerra Naval,* n. 18, Agosto, 2012.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics.* New York, W.W. Norton & Company, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz.* Brasília, Editora Universidade de Brasília; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América.* SP, Martins Fontes, 2000.

WALLENSTEEN, P. e SOLLENBERG, M. "Armed Conflict, 1989-1999"*, in: Journal of the Peace Research*, XXXVII, 2000, n. 5.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais.* Lisboa, Ed. Gradiva, 2002.

WOOLF, Leonard Sidney. "Citizens of the World"*, in: The Modern State.* (org.) ADAMS, Mary, London, Allen and Unwin, 1933.

ZÜRN, Michael. "Democratic Governance Beyond the Nation-State: the EU and Other International Institutions"*, in: European Journal of International Relations,* VI, 2, 2000.

RECEBIDO: 08/12/2013
APROVADO: 20/12/201

A ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE E A DEFESA DOS INTERESSES MARÍTIMOS DO BRASIL: PROTEÇÃO DOS RECURSOS MARÍTIMOS E A MODERNIZAÇÃO MILITAR DO PAÍS

Tullio Damin Da Sois*
Edson José Neves Júnior**

RESUMO

O artigo analisa a importância da Elevação do Rio Grande (ERG) e sua relevância para a segurança nacional. Como é uma temática pouco estudada, nas primeiras seções desenvolveu-se uma breve descrição sobre os aspectos fundamentais da ERG; os Direitos do Mar e as circunstâncias especiais para a exploração da ERG. Nas partes finais, é dedicada especial atenção ao processo reivindicatório para a exploração da Elevação; sua importância geopolítica; e, por último, é tratada a modernização militar brasileira para defesa da área. A correlação estabelecida aqui entre a exploração dos recursos da ERG e a sua defesa fazem parte de uma concepção teórica sobre a conjuntura internacional contemporânea e as estratégias de defesa nacional. O acesso aos recursos naturais figura entre os principais motivos para as guerras atuais. Por essa razão, a projeção brasileira no Atlântico Sul deve vir acompanhada de um projeto de modernização de suas capacidades militares.

Palavras-chave: Elevação do Rio Grande; geopolítica do Atlântico Sul; modernização militar do Brasil.

---

*Graduando do curso de Ciência Política da Faculdade América Latina, Caxias do Sul/RS. email: tulliods@terra.com.br

** Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de Relações Internacionais do curso de Relações Internacionais da Universidade Vila Velha (UVV). email: edsonufrgs@yahoo.com

Abstract

The article analyzes the importance of the Rio Grande Rise (ERG) and its relevance to the national security. As it is a poorly studied subject, in the first sections it has been developed a brief description about the fundamental aspects of the ERG; the Law of the Sea and the special circumstances for the exploitation of the ERG. In the final parts, special attention devoted to claiming process for the exploitation of the Rise; its geopolitical importance; and, at last, it is adressed the Brazilian military modernization for defending the area. The correlation established here between the exploitation of the resources of the ERG e its defense make part of a theoretical conception about the contemporary international scenario and the national defense strategies. The access to the natural resources figures among the main reasons the current wars. For this reason, the Brazilian projection in the South Atlantic must come accompanied by a military capabilities modernization project.

Keywords: Rio Grande Rise; South Atlantic geopolitics; military modernization of Brazil.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem renovado seu interesse na exploração do Atlântico Sul. Essa postura reverte uma tendência histórica da geopolítica brasileira que, tradicionalmente, esteve mais preocupada com a ocupação do território brasileiro, em especial a Amazônia, e a definição de fronteiras. A importância das águas azuis é decorrência da projeção internacional do país, da relativa pacificação regional com o processo de integração sul-americano, além da descoberta de recursos naturais em grande volume e valor na camada pré-sal. A criação do conceito da "Amazônia Azul" e a política dos últimos governos para modernização da Marinha são evidências nesse sentido.

A Elevação do Rio Grande (ERG) também poderia ser considerada parte dos interesses brasileiros no Atlântico Sul, mas conta com certas peculiaridades que a transformam em objeto de estudo especial. A Elevação não faz parte da plataforma continental brasileira e está localizada na margem exterior do espaço nacional, de Direito, para exploração marítima. E depende de negociações e procedimentos formais junto às organizações internacionais para garantir a exploração. Essa característica a torna, ao mesmo tempo, atrativa para o país, ainda mais quando consideradas as riquezas já encontradas e potenciais; e uma área de risco, porque pode ser disputada pelas demais potências presentes no Atlântico Sul.

O problema da Elevação do Rio Grande, somado às iniciativas relativas à Amazônia Azul conformam, assim, uma temática nova dentro do campo da Geopolítica. Mais especificamente, sugerem novos desafios para a segurança e defesa nacional. Até o presente estágio, a diplomacia brasileira tem demonstrado habilidade para conduzir a questão da Elevação nos fóruns internacionais para garantir a posse da área para o Brasil. Mas, considerando que a tendência das novas guerras tem se mostrado pela disputa por recursos naturais, é imperiosa a necessidade de modernização militar marítima e aérea. A adequação do Brasil ao tipo de conflito característico do século XXI, a guerra aéreo-marítima, se coloca como um projeto a ser levado a sério pelas autoridades públicas.

O presente artigo, seguindo esta realidade e preocupações, é um estudo inicial sobre o tema, tendo em foco a Elevação do Rio Grande e suas implicações para a segurança nacional. Para tornar clara a exposição dos argumentos, dividimos o texto em cinco seções. A primeira, bastante breve, aponta as características geológicas da ERG. A segunda indica a importância da Elevação para o Brasil. A próxima trata da reivindicação e argumentos brasileiros para a exploração da ERG. A penúltima parte se dedica a analisar a importância geopolítica da região para o país e demais nações interessadas. Na quinta seção são feitas considerações sobre o processo de modernização militar brasileiro para a defesa em uma eventual guerra e para aumentar o poder dissuasório das nossas Forças Armadas.

Dados Fundamentais sobre a Elevação do Rio Grande

Localização da Elevação do Rio Grande (Elevado do Rio Grande)

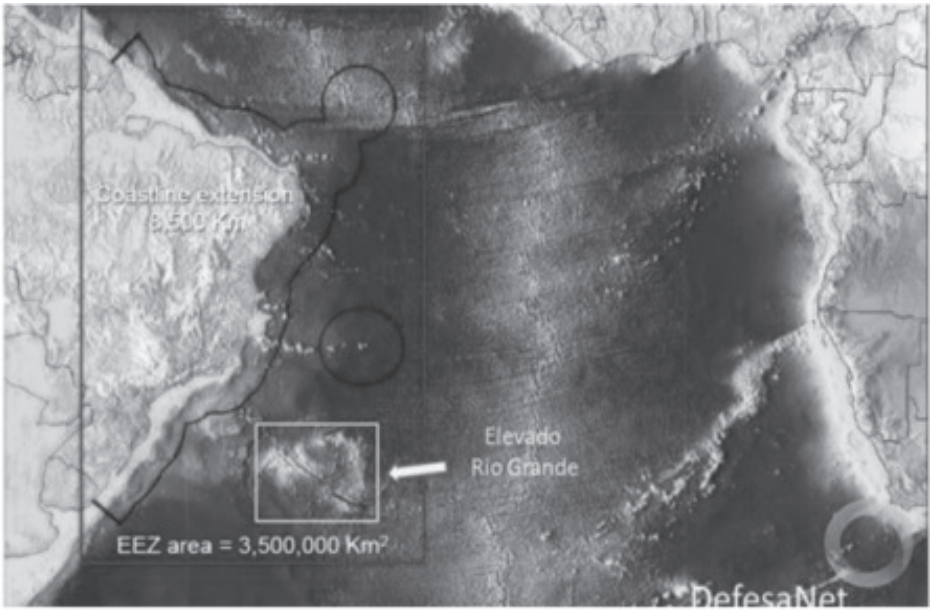


Ilustração 1: Visão geral do Atlântico Sul, com a superposição da atual Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil e da região da ERG. (Fonte: DefesaNet, online).

Segundo o Serviço Geológico do Brasil (CPRM)[1], a Elevação do Rio Grande (ERG) – também conhecida como Elevação do Alto Rio Grande, Elevado do Rio Grande e Elevado do Alto Rio Grande – é uma região que compreende uma área de, aproximadamente, 95.000 km², localizada nas águas internacionais do Oceano Atlântico Sul, a 1.500 km da costa brasileira (CPRM, 2012: online).

Ainda segundo o CPRM (2012: online), a ERG se eleva a 3.200 metros do piso oceânico, assim sendo coberta por uma lâmina de água de cerca de 800 metros de profundidade. Especificamente sobre a caracterização da mesma, ela "é uma elevação assísmica isolada, de caráter vulcânico" (PROAREA: online) e, segundo pesquisadores do CPRM em cooperação com a Agência Japonesa de Ciência e Tecnologia da Terra e do Mar (Jamstec), pode ser "uma parte da Plataforma Continental Brasileira, que se desprendeu e afundou com o movimento das placas tectônicas" (TERRA, 2013: online).

A IMPORTÂNCIA DA ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE PARA O BRASIL

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estabelece os direitos dos Estados detentores de fronteiras marítimas sobre o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental. Além disso, a CNUDM determina que os recursos naturais oceânicos situados além das jurisdições nacionais – ou seja, as águas internacionais, cuja nomenclatura oficial é "Área" – são patrimônios comuns da humanidade. Para que a "Área" seja, então, administrada segundo o direito internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (*International Seabed Authority* - ISA); organização que, por sua vez, concluiu já em julho de 2000 o código de mineração na "Área". Sendo o Brasil signatário da CNUDM, tem seus direitos marítimos reconhecidos, ao passo que reconhece a autoridade da ISA sobre a "Área". Pelo fato

[1] O uso da sigla CPRM para representar o Serviço Geológico Brasileiro advém da trajetória histórica do mesmo: originalmente uma empresa de economia mista denominada Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, teve recentemente seu regime jurídico alterado para o de uma empresa pública, que agora se dedica ao estudo da geologia e hidrologia do Brasil.

da ERG estar localizada em águas internacionais, as possibilidades de pesquisa na região estão abertas às nações que se dispuserem para tal. Pesquisas por entidades estrangeiras, de fato, já ocorreram, revelando a presença de crostas cobaltíferas. Assim, explica-se a demonstração de interesse de países como Rússia, Alemanha e Estados Unidos da América (EUA) na região (PROAREA: online).

Assim sendo, podem ser identificados dois precedentes para o recente interesse brasileiro na ERG: a possibilidade, já desde julho de 2000, de exploração da "Área"; e as atividades estrangeiras de pesquisa e a demonstração de interesse por parte de países de grande expressão internacional na região.

Tal interesse do Brasil pelo Atlântico Sul e suas potencialidades concretizou-se através da criação, em 16 de setembro de 2009, do Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA) pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Já no ano seguinte, o Brasil começou a agir efetivamente quanto à cobiçada ERG: criou o Projeto Geologia Marinha da Potencialidade Mineral da Elevação do Rio Grande (PROERG) e deu início às atividades de pesquisa na região através de duas expedições (CPRM, 2010: online). Vale notar que o PROERG também faz parte de um programa de cooperação entre Brasil e Japão (CPRM, 2012: online; TERRA, 2013: online); tal cooperação se deve, muito provavelmente, à capacidade tecnológica brasileira limitada, sendo então tal debilidade compensada com o auxílio tecnológico japonês.

Quanto aos objetivos específicos do PROERG, os mesmos são assim anunciados pela Marinha do Brasil:

- Mapeamento geológico da região da ERG;
- Identificação de áreas com presença de crostas cobaltíferas;
- Desenvolvimento e aprimoramento de técnicas de reconhecimento geológico e geofísico destes recursos minerais;
- Contribuição para a formação de especialistas em reconhecimento e mapeamento de jazidas de crostas cobaltíferas;
- Elaboração de modelos sobre a evolução geológica da ERG e sobre a origem dos depósitos de crostas cobaltíferas; e
- Fornecimento de informações para a tomada de decisões pelo governo e pelas empresas de mineração brasileiras quanto ao investimento na região (PROAREA: online).

A coordenação do Programa fica à cargo da CPRM, em parceria com a Marinha do Brasil e algumas universidades brasileiras. A proposta da pesquisa é transdisciplinar, envolvendo as áreas da Biologia, da Geofísica e da Geociência, entre outras. Os alunos de graduação matriculados nas universidades que possuem esses cursos também têm a oportunidade de participar do projeto. Com isso, são possibilitadas a iniciação científica de estudantes, a geração de conhecimento sobre o assunto e a capacitação de especialistas para a pesquisa e exploração da área. Esta transdisciplinaridade também auxilia nas pesquisas além da questão mineral da ERG, como em temas relacionados à pesca, à bioprospecção e à proteção e preservação do meio ambiente (CPRM, 2012:online).

Porém, mesmo reconhecendo a importância científica e ambiental da exploração da ERG, a questão de maior importância é a da exploração econômica da região – ainda mais quando são consideradas as questões da pesca e da biotecnologia, esta última possibilitada pela bioprospecção do local. O potencial econômico é mais relevante, no entanto, com respeito à mineração – e, possivelmente, até mesmo da capacidade energética da ERG. Segundo o Diretor de Geologia e Recursos Minerais do CPRM, Roberto Ventura, a longo prazo, "a região pode se tornar um ponto de mineração submarina, com a perspectiva de extração de ferro, manganês e cobalto" (TERRA, 2013: online). Em matéria para a Folha de S. Paulo, Denise Luna (2013: online) afirma que pesquisas do CPRM revelaram que além da região ser rica em minérios, há a presença de terras raras e rochas sedimentares, estas últimas propícias à formação de petróleo. Ainda, o chefe da Divisão de Geologia Marinha e coordenador técnico do PROERG, Kaiser Gonçalves Costa, afirmou que estudos também identificaram cobre, níquel, nióbio e tantálio na região; Costa ainda defende que a importância econômica da ERG pode ser tamanha a ponto de tornar-se, futuramente, uma espécie de "Serra Pelada do Mar" (CRISTINA, 2012: online). Assim, a região da ERG adquire grande importância econômica para o Brasil devido ao seu potencial extrativo, este último advindo não somente da quantidade de recursos ali presentes, mas também pela variedade de uso dos mesmos.

Por conseguinte, a ERG representa para a nação brasileira uma questão de grande importância, tanto devido ao potencial de exploração econômica, quanto ao de desenvolvimento científico-tecnológico e à preservação ambiental da região. As descobertas

recentes sobre os recursos reais e projetados da ERG e sua exploração econômica tem apresentado alguns problemas às autoridades nacionais: Como formalizar a posse da região ou mesmo receber autorização para explorá-la? E, mais importante, como protegê-la? Em resumo, trata-se da questão de segurança marítima e da soberania brasileira no Atlântico Sul.

A REIVINDICAÇÃO BRASILEIRA DA ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE

A ERG está localizada em águas internacionais e, que é de responsabilidade da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA), órgão da ONU para tais questões. Mesmo assim, qualquer país pode realizar pesquisas em águas de jurisdição internacional sem comunicação prévia à ISA.

Para que alguma região marítima seja restringida à pesquisa e à exploração de uma única nação, a mesma deve encaminhar uma solicitação de bloqueio da área de seu interesse para a ISA, e esperar sua avaliação e julgamento. Caso a autorização seja concedida, por um período de, geralmente, 15 anos, somente o país detentor da concessão da Autoridade terá o privilégio da pesquisa e da exploração da área acordada (LUNA, 2013: online).

O Brasil, portanto deve respeitar e passar por tal procedimento jurídico se desejar avançar para uma fase de pesquisa avançada e exploração da ERG legalmente. Felizmente, o interesse brasileiro é uma realidade, como confirma o já mencionado Diretor do CPRM, Roberto Ventura. O Diretor preocupa-se com a possibilidade da presença de países mais avançados que o Brasil, tecnologicamente falando[2], em uma região que chama de "quintal do Brasil". Esta preocupação, infelizmente, não é uma mera projeção de cenários, mas uma realidade. Ventura reitera que além da presença de pesquisadores chineses ser constante em alguma região próxima à ERG, a Rússia e a França já fizeram solicitações à ISA em regiões próximas (LUNA, 2013: online).

[2] Obviamente, Ventura refere-se ao perigo da presença de alguma potência – como Rússia, China, EUA, França, Reino Unido – em uma região demasiadamente próxima do território continental brasileiro.

Porém, ainda de acordo com Ventura, a região da ERG, especificamente, ainda não foi reivindicada por nação alguma, e o país que "estiver com os mapas e conhecer as áreas potenciais ou áreas críticas vai ter mais chances" (LUNA, 2013: online). Tal questão não deve ser um problema, pois foram feitas cinco expedições de pesquisa à ERG durante os últimos dois anos (LUNA, 2013: online), e o conhecimento brasileiro sobre as áreas potenciais e/ou críticas é confirmado pelo próprio CPRM (2010:online). Além disso, o encaminhamento de uma solicitação de bloqueio da ERG já está em andamento: ainda em 2013, através do Ministério de Minas e Energia, o pedido será enviado à ONU. Se o pedido for chancelado, a exploração do local será conduzida por uma empresa privada escolhida através de leilões, estes últimos previstos no novo código de mineração brasileiro (LUNA, 2013: online).

A GEOPOLÍTICA DO BRASIL NO ATLÂNTICO SUL: A AMAZÔNIA AZUL, A ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE E O CONFLITO DE INTERESSES PELA REGIÃO

O Oceano Atlântico é de vital importância para o Brasil. Por meio dele se dá em torno de 85% do comércio externo brasileiro, entre importações e exportações; nele também se encontram cerca de 90% das reservas de petróleo e de gás natural do país; e, por fim, 86% da população brasileira, aproximadamente, vive em áreas urbanas, das quais a maior parte se encontra nas regiões litorâneas (SILVA, 2012, p.70-71).

Os espaços marítimos do Brasil reconhecidos pela CNUDM estão todos localizados no Oceano Atlântico Sul e totalizam, aproximadamente, 3,5 milhões de km². Conscientes da importância imensa – e crescente – do Atlântico para as atividades econômicas do país, as autoridades e lideranças do Brasil estão engajadas em uma política de Estado que busca reivindicar o direito de extensão dos limites da Plataforma Continental[3], previsto pela própria CNUDM, além das 200 milhas náuticas. Tal direito de reivindicação pode chegar

[3] Na área denominada Plataforma Continental, o Estado costeiro detentor da mesma detém o direito exclusivo de exploração econômica dos recursos do solo e do subsolo marítimo, mas não dos recursos vivos presentes da camada líquida do mar.

a um limite máximo de 350 milhas náuticas. Este pedido é pleiteado junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da CNUDM e, se aceita a proposta, serão adicionados 963 mil km² aos espaços marítimos brasileiros, que atingirão, então, aproximadamente, 4,5 milhões de km² de área. Esta extensão total dos espaços marítimos brasileiros é de tamanho comparável a uma nova Amazônia, daí a nomenclatura dada pela Marinha do Brasil (MB), de *Amazônia Azul.* Esta área, além das grandes dimensões, possui uma enorme variedade de recursos naturais e é estratégica para o abastecimento interno e escoamento da produção, o que a transforma em uma região estratégica para o país (AZUL: online).

Esta importância estratégica não advém somente da possibilidade de exploração de recursos naturais, do desenvolvimento do setor pesqueiro e do intenso comércio externo marítimo. Ela se confirma também pela presença de recursos biotecnológicos, pelas atividades turísticas e de esportes navais, e à responsabilidade brasileira para a efetuação de operações de busca e salvamento em uma área muito além das fronteiras da *Amazônia Azul* (AZUL: online). Toda a importância estratégica desta Amazônia marítima não é tão somente reiterada, como também é fortificada e ampliada devido ao recente descobrimento da camada Pré-sal de petróleo[4], e pelo interesse brasileiro na ERG. Assim sendo, não seria nada estranho considerar a *Amazônia Azul* e a ERG como projetos paralelos pertencentes a um projeto brasileiro maior, de reconhecimento e intensificação do importantíssimo papel que o Atlântico pode assumir no desenvolvimento do país como um todo.

Esta elevação do fator de importância estratégica dos interesses marítimos brasileiros acarreta, consequentemente, maior visibilidade internacional, o que desperta a atenção e, eventualmente, o interesse por parte de determinados atores internacionais. Segundo Francisco Carlos Teixeira da Silva (2012, p. 71), o Ministério da Defesa considera a *Amazônia Azul* como uma área que precisa ser patrulhada e protegida de imediato. O mesmo pode ser dito sobre a ERG.

[4] Como a questão do Pré-sal não é o foco principal deste trabalho, o assunto não será aprofundado; e devido à localização do mesmo dentro da área denominada *Amazônia Azul*, o Pré-sal será considerado como pertencente a tal projeto.

Desta necessidade de securitização imediata dos interesses marítimos brasileiros, Silva afirma emergirem dois cenários de risco no médio prazo. O cenário de mais provável ocorrência seria uma ação do crime organizado contra instalações brasileiras além-mar em represália às medidas de combate ao tráfico por parte dos governos estaduais e/ou do governo federal brasileiro. O segundo cenário – menos provável, porém, muito mais significativo, ameaçador e prejudicial – seria uma represália de uma ou mais nações contra instalações além-mar brasileiras, ou até mesmo uma ação que negue a atividade econômica marítima do Brasil em áreas que não sejam reconhecidas pacificamente como patrimônio brasileiro. Esta alternativa se concretizaria caso as políticas brasileiras contrariem os interesses de determinado Estado, ou de um conjunto de Estados (SILVA, 2012, p.71). Como uma última hipótese de agressão vinda de uma ou mais nações estrangeiras, Silva cita o especialista britânico John Keegan , quando este afirma que uma ameaça bélica letal viria por parte de potências tão ou mais fortes que o Brasil através do Oceano Atlântico, muito possivelmente aos moldes da ação britânica na Guerra das Malvinas, em 1982 (SILVA, 2012, p.77). Silva afirma, em seguida, que tal agressão "combinaria o poder naval e aéreo numa ação de apropriação do espaço aeronaval brasileiro, a anulação das contramedidas brasileiras e, por fim, uma operação anfíbia de desembarque". Estas manobras ocorreriam no local de maior fragilidade do Brasil, "área entre a foz do Oiapoque, no Amapá, e a Baía de São Marcos, no Maranhão" (SILVA, 2012, p.78).

Tais cenários de intervenção e agressão externa parecem claramente distantes devido ao caráter histórico pacífico e de diálogo da Política Externa do Brasil. No entanto, a potencialidade econômica, tanto da *Amazônia Azul* como da ERG, aliada a um contexto econômico internacional de grande e crescente importância da manutenção do acesso e controle dos recursos naturais, principalmente por parte das grandes potências, serve para alertar que a possibilidade de uma ação estrangeira não está tão distante quanto aparenta. Tal afirmação pode ser reforçada, de modo simples, por cinco constatações.

Primeiro, a atual potência hegemônica, os EUA, não são signatários da CNUDM e, portanto, podem agir de modo mais autônomo, argumentando o não reconhecimento dos direitos sobre o

mar acordados em tal Convenção. Um indício dessa hipótese é a reativação da Quarta Frota da Marinha dos EUA, responsável pelas operações americanas no Atlântico Sul, no ano de 2008. Uma divisão de sua Marinha de Guerra seria capaz não somente de garantir o acesso dos EUA às fontes energéticas da região, como representaria um grande fator de intimidação e capacidade de intervenção, objetivando controlar o acesso a tais fontes, de modo similar a o que os americanos fizeram com a Rússia após o esfacelamento da União Soviética (MAZAT e SERRANO, 2011, p. 8).

Em segundo lugar encontra-se a questão da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). No contexto dos últimos anos da Guerra Fria, o Brasil tomou iniciativa e propôs, em 1986, aos países da América do Sul e da África que circundam o Oceano Atlântico Sul, a criação de uma zona desmilitarizada e subordinada aos preceitos de paz e cooperação das Nações Unidas. A ZOPACAS foi aprovada pela ONU, porém, verificando-se os países que votaram contra e/ou se abstiveram da votação, confirma-se o conflito de interesses entre o Brasil e tais países. O único voto contra a resolução veio dos EUA, enquanto oito outros países se abstiveram, sendo eles: Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo e Portugal (CORRÊA, 2013: online). Novamente, constata-se o conflito entre os interesses dos EUA e do Brasil quanto ao Atlântico Sul. Ademais, torna-se visível o interesse na região – de modo menos explícito – de outras potências econômicas europeias como a França, a Alemanha e a Itália.

Em terceiro lugar está a possibilidade da retomada de um projeto de Estado da França pela administração Sarkozy, e mantida por François Hollande, iniciado por Charles De Gaulle ainda na década de 1960. Tal projeto visaria transformar o Brasil em uma zona de influência militar francesa, servindo de alternativa à pressão americana na Europa (CORRÊA, 2013: online). Assim seria explicada, então, a crescente cooperação militar entre Brasil e França, principalmente no caso do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (PROSUB). A criação de laços de dependência militar entre os dois países daria um poder de barganha à França que possibilitaria a mesma de negociar com o Brasil questões relacionadas à exploração da *Amazônia Azul* e/ou da ERG.

Vale lembrar que a França é um dos países que se abstiveram da votação da ZOPACAS e, caso suas reivindicações não fossem atendidas no cenário hipotético anteriormente idealizado, a mesma poderia agir militarmente contra o Brasil.

Em quarto lugar estaria a inclusão do Atlântico Sul no novo Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Tal proposta partiu de Portugal, na reunião da Cúpula da OTAN em Lisboa, no ano de 2010. A proposta portuguesa foi rechaçada pelo então Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim. O Ministro Jobim já havia afirmado que estava sendo sondado a respeito de possíveis intervenções militares dos EUA na Plataforma Continental do Brasil (CORRÊA, 2013: online). Novamente fica claro o interesse americano, e agora de modo conjunto com países europeus pertencentes à organização militar liderada pelos próprios EUA, em uma região de interesse brasileiro.

Por fim, encontra-se a presença significativa do Reino Unido da Grã-Bretanha (RU) no Atlântico Sul. Um mapa estratégico proveniente da Operação Atlântico II[5] (Imagem 2, a seguir) demonstra a presença britânica em oito ilhas/arquipélagos espalhados pelo Atlântico Sul. Analisando o mapa, constata-se a possibilidade da aplicação de um bloqueio econômico britânico ao Brasil em caso de conflito através da formação de um cordão de contenção naval ligando todos os territórios ultramarinos britânicos. Este cordão bloquearia praticamente todas as principais rotas de comércio do Atlântico Sul. Apesar do RU ser signatário da CNUDM e ter votado favoravelmente à ZOPACAS, o mesmo é um membro da OTAN e, portanto, qualquer conflito com os britânicos envolveria todas as forças militares dos países membros da organização. Além disso, o RU pretende ampliar a plataforma Continental de suas ilhas na região, o que, além de dificultar a navegação no Atlântico Sul, poria os interesses britânicos em conflito direto com os interesses argentinos e, por conseguinte, com os países do MERCOSUL e da UNASUL (WIESEBRON, 2013, p. 114).

[5] Exercício conjunto do Exército, da Marinha e da Força Aérea do Brasil, realizado no período de 19 a 30 de julho de 2010, tendo como principal objetivo treinar as Forças Armadas para a defesa dos interesses marítimos e a costa brasileira (ATLÂNTICO II: online).

CADEIA DE ILHAS DO REINO UNIDO NO ATLÂNTICO SUL

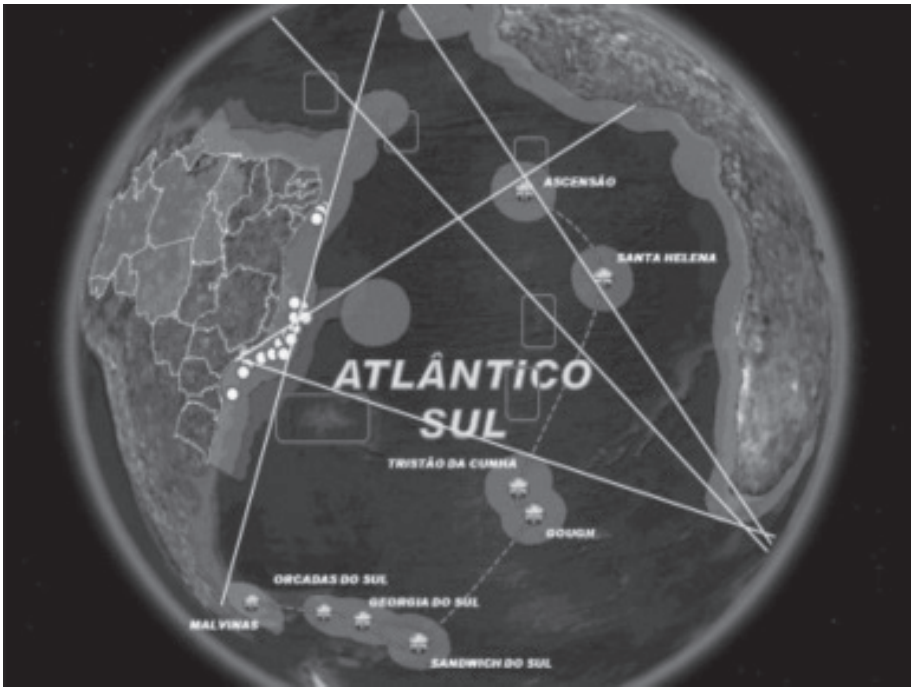


Ilustração 2: Mapa estratégico da Operação Atlântico II com visão geral do Atlântico Sul. Em azul claro, ZEE's. Em azul escuro, áreas reivindicadas pelo Brasil junto à CLPC – áreas que, juntas à atual ZEE do Brasil, constituem a *Amazônia Azul*. Em verde escuro, Amazônia Legal brasileira. Linhas amarelas: principais rotas marítimas do Atlântico Sul. Círculos amarelos: principais pontos de exploração econômica de recursos energéticos pelo Brasil. Traçado em vermelho: possível cordão de contenção naval britânico ligando os territórios ultramarinos do RU no Atlântico Sul. Áreas ressaltadas em vermelho: áreas passíveis de interesse – a ERG inclusa. (Fonte: PESCE: online)

A importância geopolítica do Atlântico Sul para os interesses estratégicos brasileiros é inegável. Existe uma necessidade imediata do Brasil marcar presença nesta zona de projeção natural brasileira. Para tal finalidade, ao que tudo indica, existem duas linhas de ação, que são complementares.

A primeira consiste em marcar presença no Atlântico Sul por recursos e ações civis, i.e., através de instalações para a exploração econômica do Oceano e para a realização de pesquisas científicas.

Quanto à vertente econômica, um bom exemplo é não só a já atual exploração de recursos energéticos no mar, mas também o crescente investimento no Pré-sal. Já em relação às iniciativas de pesquisa, podem ser citadas a medida do governo brasileiro – por meio de um projeto conjunto entre os Ministérios da Defesa, da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente, e investidores privados nacionais – para a implantação de um laboratório oceanográfico em alto-mar. O mais curioso deste projeto é a localização pretendida para a instalação: no limite da Plataforma Continental, em uma área reivindicada pelo projeto *Amazônia* Azul já aceita pela ONU e, portanto, a 350 milhas náuticas da costa brasileira. Tal instalação tem por objetivo realizar pesquisas "direcionadas à segurança ambiental, ao desenvolvimento de tecnologia naval e à biotecnologia" e construir um observatório submarino, cujas imagens seriam disponibilizadas ao público pela internet (MALTCHIK e OLIVEIRA, 2011: online). O objetivo implícito da implantação de tal laboratório seria, obviamente, de cunho geopolítico, visando marcar presença no Atlântico Sul como modo de contrabalancear a presença de estrangeiros na região. Segundo relato de um alto funcionário do governo, um laboratório científico é "muito mais simpático" do que a presença de, por exemplo, uma força militar como a Quarta Frota dos EUA e, portanto, ganharia maior respaldo perante a autoridade internacional (MALTCHIK e OLIVEIRA, 2011: online).

A segunda maneira para que o Brasil marque presença no Atlântico Sul é a militar, i.e., através da presença de mecanismos capazes de vigiar e defender os interesses marítimos brasileiros, principalmente por meio de uma Marinha de Guerra "moderna, equilibrada e balanceada" (AZUL: online). A iniciativa relacionada à formação de uma força militar moderna e capaz, principalmente no caso naval, requer, pela sua natureza e complexidade, uma análise à parte.

MODERNIZAÇÃO MILITAR E A DEFESA DOS INTERESSES MARÍTIMOS BRASILEIROS

Historicamente, a política externa brasileira não é pautada pela agressividade. Ao contrário, sempre foi guiada pelo princípio defensivo. Portanto, a postura brasileira quanto às relações internacionais pode ser considerada como historicamente pacífica e cooperativa. Esta tendência histórica se mantém viva, como confirma o texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88) já em seu Preâmbulo, ao afirmar comprometimento, "na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias"; e em seu Título I, Art. 4°, quando afirma que o Brasil tem por princípios nas suas relações internacionais, a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Ainda na CF/88, especificamente a respeito do papel das Forças Armadas do Brasil, estipula que as mesmas "destinam-se à defesa da Pátria".

Deste modo, não restam dúvidas de que a composição militar do Brasil deve ser de caráter defensivo, para que assim os próprios princípios nacionais e o direito internacional sejam respeitados[6]. Visando o cumprimento de tal objetivo, deve-se optar, então, pela estratégia da *dissuasão*, e não da *ação*, segundo os conceitos desenvolvidos pelo General do Exército Francês, André Beaufre (1902-1975). A opção pela dissuasão se deve a seu caráter menos agressivo do que a ação, visto que a primeira pretende "convencer um oponente a não fazer algo que contrarie a vontade do dissuasor ou induzi-lo a fazer o que seja do interesse" do mesmo, enquanto que com a segunda "um ator busca impor sua vontade aplicando o poder militar de forma significativa, assumindo o risco de um conflito armado ou por ele optando". A dissuasão é menos agressiva, portanto, por ser preventiva. Enquanto que a ação, por sua vez, é impositiva (PAIVA, 2012, p. 317-320).

[6] A Carta das Nações Unidas retirou dos Estados signatários a prerrogativa de fazer a guerra, mas permite a Defesa do território caso ameaçado. A guerra só pode ser feita com a expressa autorização do Conselho de Segurança da Organização. Por essa razão também, a Constituição brasileira enfatiza a defesa nacional.

Completando o raciocínio, as Políticas e Estratégias Nacionais e Militares de Defesa estabelecem objetivos e diretrizes que contribuem para a identificação das capacidades militares a serem desenvolvidas para que a expressão do poder militar brasileiro seja dissuasória (PAIVA, 2012, p. 317-318). Em relação à Marinha, tais políticas estão expressas em iniciativas como: o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), que é parte do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED); o Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER). O PAEMB, em suma, prioriza a obtenção de 61 navios de superfície e 5 submarinos. O PAED consiste das metas das três Forças Armadas do Brasil para o curto (2012-2015), médio (2016-2023) e longo (2024-2031) prazos, contendo todos programas de modernização, aquisição e desenvolvimento de equipamentos militares para a nação. O PROSUB, como já mencionado, se trata de uma parceria com a França – com transferência de tecnologia – para a construção de 4 submarinos convencionais (S-BR) e 1 nuclear (SN-BR), além de uma base e um estaleiro em Itajaí, no Rio de Janeiro. E o PROSUPER consiste na obtenção de tecnologia para desenvolvimento e construção nacional de um conjunto de navios de guerra modernos composto por 5 Navios Patrulha Oceânicos (NPaOc), 5 Fragatas e um Navio de Apoio Logístico (NApLog). A Marinha do Brasil ainda planeja a obtenção de unidades navais de maior porte, como Navios-Aeródromo (NAe), Navios de Propósito Múltiplo (NPM), e a ampliação da capacidade de monitoramento da *Amazônia Azul* (PESCE, 2012). Esta última trata-se do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), e se daria pela aquisição de aeronaves e Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT's), radares fixos e móveis, e pela modernização dos recursos de comunicação militar via satélites (PESCE, 2012; PAEMB: online). Por fim, a Marinha deseja ainda a criação de uma 2ª Esquadra e 2ª Divisão Anfíbia na região Norte/Nordeste, visando um maior controle geral de toda costa brasileira, ao "assegurar maior ação de presença nas proximidades da foz do Rio Amazonas, nas Bacias Amazônica e do Paraguai- Paraná e maior controle da faixa litorânea entre Santos (SP) e Vitória (ES)" (PAEMB: online).

Estas iniciativas, se consideradas com comprometimento e seriedade pelo governo atual e pelos que virão, tornando-as verdadeiras políticas de Estado, certamente cumprirão o papel de reaparelhamento, modernização e ampliação das diversas capacidades da Marinha de Guerra do Brasil. Porém, mais fatores devem ser adicionados para que a capacidade defensiva tenha pleno poder dissuasório.

Primeiramente, deve ser considerada a importância do emprego de mísseis anti-navio na guerra marítima e o subsequente favorecimento de marinhas com pequenas embarcações e de países que defendam a sua costa em função de tal fator. Isto se deve à quebra do padrão histórico de dificuldade de uma marinha menor romper o bloqueio de uma maior, tanto por conta da dificuldade de mobilidade por parte da marinha sob bloqueio, quanto pela superioridade tática de navios maiores – maior quantidade e poder de artilharia e maior resistência ao fogo inimigo. Com o emprego de mísseis, a guerra marítima passou a ser decidida, então, pela efetividade do uso dos mesmos. O grande poder destrutivo dos mísseis, combinado à relativa fragilidade dos vasos de superfície ao seu ataque e aos substantivos custos relacionados à construção, manutenção e reparo de grandes embarcações, garantem a vantagem a uma força marítima para a defesa do seu litoral ou área operacional. Assim, essa alternativa possibilita que se utilize navios de menor porte com grande capacidade missilística nas táticas de defesa, ainda que enfrentando um inimigo em condição de superioridade numérica. Além do mais, por estar mais adaptada ao ambiente, tal classe de navios e de atacar efetivamente o inimigo.

Porém, está tática não pode estar isolada de outros recursos. A vantagem defensiva de uma frota menor só seria consumada se o país atacado possuir uma tecnologia missilística comparável ou superior a do inimigo, e se for capaz de coordenar seus sistemas de sensoriamento e de escolta, unindo-os a uma eficaz capacidade de tomada de decisões, permitindo a aplicação mais rápida e efetiva de seus mísseis (DUARTE, 2012, p. 233-235). Portanto, é recomendável ao Brasil investir mais pesadamente em embarcações que se encaixem em tal perfil de ação, como Navios-Patrulha (NPa e NPaOc's), ainda mais pelo fato de que a indústria nacional bélica brasileira já possui capacidade de fabricação e modernização de mísseis antinavio (TECNODEFESA, 2012: online).

Ademais, considerando a natureza dos países que ameaçam o Atlântico Sul, como Estados Unidos e Reino Unido, que tem uma tradição naval e grande capacidade logística para ingressar em duradouras guerras, convêm também ao Brasil investir em vasos de apoio. O Programa de Obtenção de Meios de Superfície, o PROSUPER, prevê a construção de apenas um Navio de Apoio Logístico. Confrontado aos vizinhos da América do Sul, o Brasil possui um bom número de vasos de apoio logístico, 39 unidades[7], mas em comparação a alguns países do grupo BRICS a proporção é desvantajosa. Rússia e China possuem, respectivamente, 249 e 205 embarcações de apoio (THE MILITARY BALANCE, 2012, p. 195 e p. 236-237)[8]. Em segundo lugar, a defesa da costa brasileira deve ter amplo apoio do poder aeroespacial. Tal poder consiste no uso de "aeronaves modernas tripuladas, vetores não tripulados e mísseis guiados disparados de aeronaves, navios e plataformas terrestres móveis, capazes de atingir alvos aéreos, terrestres e navais a longo alcance, em qualquer dimensão, e artilharia antiaérea para a proteção da infraestrutura crítica" (PAIVA, 2012, p. 336-337). Para tal, seriam necessários pesados investimentos – tanto na questão de aquisição de equipamentos, quanto na do desenvolvimento de tecnologias – na área missilística, da aviação de guerra e da defesa antiaérea brasileira.

Seguindo as diretrizes anteriormente expostas, a força militar brasileira estaria apta a, ao menos teoricamente, impedir o livre acesso à *Amazônia Azul* por parte de uma força militar hostil. Assim sendo, a defesa marítima do Brasil se daria desta forma: um primeiro embate, por meio de uma força combinada de submarinos convencionais e nucleares, dissuadiria o inimigo ao negar o espaço marítimo ao mesmo, ao passo que helicópteros e aviões de caça negariam o espaço aéreo e apoiariam a investida; em seguida, uma força naval de superfície, composta por Navios-Aeródromo e Fragatas, também apoiada pelo poder aeroespacial e por plataformas terrestres móveis capazes de empregar mísseis de cruzeiro, realizaria o segundo embate (SILVA, 2012, p. 78; PAIVA, 2012, p. 336).

[7] Cada um dos principais países da América do Sul quanto aos investimentos em equipamentos militares possuem menos da metade desse número (THE MILITARY BALANCE, 2012, 370-406).

[8] Esta comparação levou em consideração apenas o número de vasos de apoio de cada país e não suas capacidades. Serve, portanto, apenas como um indício para a análise.

Ao negar o espaço marítimo e aéreo, o Brasil estaria aplicando, com sucesso, a estratégia Anti Acesso/Negação de Área (A2AD) e, por conseguinte, consolidando o Atlântico Sul, ou pelo menos boa parte do mesmo, como sua área de projeção e de influência. Vale notar, também, que esta combinação de capacidades militares marítimas e aéreas compõe o núcleo duro do conceito de guerra dos EUA, Batalha Aéreo-Marítima (*Air-Sea Battle*), que objetiva reduzir riscos, manter a liberdade de ação dos EUA e ingressar na área operacional de um potencial inimigo em um curto espaço de tempo (KELLY, 2013).

Uma força militar brasileira capaz de defender a costa da maneira acima exposta, no entanto, seria somente uma força dissuasória defensiva, pois em uma guerra contra uma potência global, isolada ou coligada, o combate seria inicialmente convencional, mas em seguida transformar-se-ia em uma guerra de resistência. A capacidade dissuasória das Forças Armadas do Brasil, portanto, após o completar a formação de uma postura defensiva – capaz de causar danos à força agressora –, deveria desenvolver, também, uma postura ofensiva – capaz de efetuar um contra-ataque, ou até mesmo antecipar-se à agressão; sempre mantendo, porém, o histórico princípio defensivo de sua força militar e em suas relações internacionais. A combinação da postura e capacidade defensiva com a ofensiva resultaria, então, em uma força militar dissuasória defensivo-ofensiva (PAIVA, 2012, p. 335-336).

Para atingir a capacidade ofensiva de contra-ataque e antecipação, o Brasil precisaria investir mais em belonaves como Fragatas e Corvetas, mas, principalmente, em Navios-Aeródromo, Contratorpedeiros, Aviões de Caça – tanto na Força Aérea Brasileira como na Aviação Naval Brasileira –, Helicópteros de ataque e de suporte aéreo, capacidade missilística – Mísseis Balísticos e de Cruzeiro – e Submarinos Nucleares – até mesmo combinando a capacidade nuclear com a de Mísseis Balísticos.

Além disso, um programa para o desenvolvimento de uma capacidade defensivo-ofensiva deve ter, obrigatoriamente, incluso como objetivo o fortalecimento das forças militares capazes de projetar poder: o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), o Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) e a Brigada de Infantaria Paraquedista (Bda Inf Pqdt). Tais forças, além de necessitarem de modernização e reaparelhamento completos, devem ser direcionadas única e exclusivamente ao treinamento de guerra, delegando totalmente a responsabilidade pela atuação em missões de paz para as forças auxiliares – incluindo as polícias militares (SILVA, 2012, p. 72-73).

Em suma, o poder de dissuasão militar necessário para as Forças Armadas do Brasil defenderem, com sucesso, os interesses marítimos da nação, pode ser sintetizado nas seguintes capacidades: "alcance, antecipação, precisão, letalidade, rapidez, adaptabilidade/ flexibilidade e permanência" (SILVA, 2012, p. 334).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o fim da Guerra Fria as mais importantes guerras têm sido travadas pelo acesso e controle dos recursos naturais. Quanto a esse ponto, é determinante esclarecer que a disputa por recursos tem um elemento de fundo substantivo: determinar as capacidades de crescimento econômico dos países. Ao controlar, por exemplo, o petróleo, os países podem determinar o ritmo de crescimento de seus rivais, uma vez que fontes de energia e matérias primas são fundamentais para o mundo da produção. Não se trata de apenas manter o acesso àqueles bens, mas evitar que outros os compartilhem. A Elevação do Rio Grande tem mostrado muito potencial para fornecimento destes dois tipos de riquezas, ou seja, energia e matérias primas. Sua exploração e controle pelo Brasil seriam fundamentais para garantir o desenvolvimento do país, desde que possua as necessárias capacidades para sua proteção.

Assim, a Elevação do Rio Grande se coloca como mais um desafio para a projeção brasileira no Atlântico Sul. Embora se trate de uma preocupação geopolítica prioritária para o país, ainda há muito por fazer para garantir a soberania na região. A soberania, neste caso, possui outros significados para a América do Sul, com especial atenção para o papel do Brasil no continente. Garantir o acesso, o direito de exploração e ter a capacidade de proteger a Elevação contra potenciais ameaças, para além dos recursos naturais, seria importante para o Brasil na relação com os vizinhos. Tais circunstâncias proporcionariam ao país o estatuto de liderança regional por ser capaz de evitar a ingerência de potências estrangeiras em assuntos sul-americanos[9]. De certa forma, tal condição colocaria o

[9] É importante lembrar que na América do Sul há uma tradição de ingerência nos negócios internos pelas grandes potências. Na condição de ex-colônias e integrantes de uma região periférica, os países sul-americanos sofreram com a política dos europeus e depois dos Estados Unidos ao longo de grande parte do século XX. O exemplo mais recente de intervenção direta no continente, e que remete diretamente ao tema desenvolvido neste artigo, foi a Guerra das Malvinas. Este confronto demonstrou as dificuldades da Argentina em garantir a soberania no Atlântico, apesar das evidentes vantagens logísticas de que dispunha.

Brasil como responsável, como "fiador", da regionalização ora em curso. Tal perspectiva mostra o quão importante a Elevação do Rio Grande pode se tornar para um objetivo muito maior, relacionado à segurança e integração regional.

No entanto, os meios militares do Brasil para a defesa do Atlântico Sul ainda são precários. Se comparado com as potências presentes na região, ainda há substantivas defasagens. Além da falta das capacidades Reconhecimento e Vigilância, o Brasil não produz as tecnologias com as quais as Armas trabalham. Exemplo claro são os aviões E-99 e R-99. A Embraer produz as plataformas dessas aeronaves, mas os radares são importados da Suécia, os *Saab PS-890 Erieye*. Não há a inversão das tecnologias adquiridas no exterior em produção nacional, que é a tendência da indústria bélica[10]. Talvez a dificuldade em modernizar as Forças Armadas seja essa a razão para iniciativas coletivas que vem sendo construídas há algum tempo, como a ZOPACAS, a criação do Conselho de Defesa da Unasul, e a cooperação com os países africanos, em especial a iniciativa do Fórum IBAS[11]. Enfim, uma interessante compensação coletiva pelas limitações individuais do país.

Por fim, é imprescindível apontar alguns limites deste artigo, dado o caráter inicial do estudo e mesmo o desenho de pesquisa. O foco foi a análise da Elevação do Rio Grande, mas como indicado, o problema se desdobra para outras áreas, como a autorização para exploração, o reconhecimento da soberania de fato, a modernização militar, e a liderança brasileira e processos de regionalização na América do Sul. Em trabalhos futuros esses pontos merecerão maior atenção pelo que representam para as Relações Internacionais e para os Estudos Estratégicos do Brasil.

---

[10] Os indianos, recentemente, celebraram a compra no Brasil de aeronaves desse tipo, mas em lugar de comprarem o radar dos suecos, desenvolveram o seu próprio,
[11] O Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) foi formado em 2003 e tem vários projetos envolvendo os três países, entre eles a cooperação na área de segurança, com especial atenção à defesa marítima. Em 2008 foi realizada a primeira operação conjunta envolvendo os países do Fórum: o IBSAMAR I foi uma operação conjunta, e inédita, das Marinhas de Índia, Brasil, e África no Atlântico Sul (MARINHA DO BRASIL, online).

REFERÊNCIAS

ATLÂNTICO II, Operação. **A Operação**. Marinha do Brasil. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/ atlantico2/html/a_operacao.html>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

AZUL, Amazônia. **A nossa última fronteira**. Marinha do Brasil. Disponível em: <http://www.mar. mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/definicao.html>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

CORRÊA, Fernanda. **Atlântico Sul: e se não for um projeto político só da ZOPACAS?** Defesanet, 5 de Fevereiro de 2013. Disponível em: <http:// www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia /9566/Defesa-em-Debate—Atlantico-Sul—e-se-nao-for-um-projeto-politico-so-da-ZOPACAS->. Acesso em 20 de Abril de 2013.

CPRM. **Brasil avança no mapeamento geológico do Atlântico Sul**. CPRM, 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/ cgilua.exe/sys/ start.htm?infoid=1684&sid=48 . Acesso em 20 de Abril de 2013.

CPRM. **Expedições dão Início aos Projetos do PROÁREA**.

CPRM, 2 de Junho de 2010. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/ cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1312&sid=48>. Acesso em 10 de Junho de 2013.

CRISTINA, Lana. **Potencial de exploração mineral de rochas no Atlântico Sul podem tornar região próxima do Rio a Serra Pelada do Mar**. Agência Brasil, 18 de Janeiro de 2012. Disponível em: <http:// agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-01-18/potencial-de-exploracao-mineral-de-rochas-do-atlantico-sul-podem-tornar-regiao-proxima-do-rio-serra-p>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

DUARTE, Érico Esteves. A Conduta da Guerra na Era Digital: Conceitos, Políticas e Práticas. In: FILHO, Edison Benedito da
Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

LUNA, Denise. **Brasil já arma defesa de tesouro submerso**. Folha de S.Paulo, 10 de Fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ mercado/1228821-brasil-ja-arma-defesa-de-tesouro-submerso.shtml>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

MALTCHIK, Roberto; OLIVEIRA, Eliane. **Governo planeja ter laboratório oceanográfico em alto-mar para garantir domínio territorial**. O Globo, 9 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/governo-planeja-ter-laboratorio-oceanografico-em-alto-mar-para-garantir-dominio-territorial-2840017>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

MARINHA DO BRASIL. **Operação IBSAMAR I**. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/menu_v/operacoes_navais/OperacaoIBISAMAR.htm>, acesso em 24 de agosto de 2013.

MAZAT, Numa; SERRANO, Franklin. A Geopolítica das Relações entre a Federação Russa e os EUA: da "Cooperação" ao Conflito. **Oikos**, Rio de Janeiro, Volume 10, n.º 2, 2011, p. 8-37.

KELLY, Jason. **Overview of the Air-Sea Battle Concept**. Navy Live, 3 de Junho de 2013. Disponível em: <http://navylive.dodlive.mil/2013/06/03/overview-of-the-air-sea-battle-concept/>. Acesso em 24 de Junho de 2013.

PAEMB. **Plano de Articulação e Equipamento da Marinha**. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/paemb/paemb.html>. Acesso em 10 de Junho de 2013.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O Presente e o Futuro da Dissuasão Brasileira. In: FILHO, Edison Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Defesa Nacional para o Século XXI:**
Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PESCE, Eduardo Italo. **Desafios para a Marinha do Brasil nos próximos anos**. Geopolítica do Petróleo, 4 de Janeiro de 2012. Disponível em: <http://geopoliticadopetroleo.wordpress.com/2012/01/04/desafios-para-a-marinha-do-brasil-nos-proximos-anos/>. Acesso em 30 de Maio de 2013.
PROAREA, Comissão - Elevação do Rio Grande -. **A Elevação do Rio Grande e o PROAREA**. Marinha do Brasil. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/dhn/chm/comissao_proarea/ relevancia_cientifica.htm>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: um Esboço Histórico. In: FILHO, Edison Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TECNODEFESA. **Brasil testa míssil antinavio**. Tecnologia & Defesa, 8 de Maio de 2012. Disponível em: <http://www.tecnodefesa.com.br/materia.php?materia=120>. Acesso em 24 de Junho de 2013.

TERRA. **Brasil e Japão podem ter achado "continente perdido" no Atlântico**. Terra, 6 de Maio de 2013. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/ciencia/pesquisa/brasil-e-japao-podem-ter-achado-continente-perdido-no atlantico,22ea5abb5c97e310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. Acesso em 20 de Abril de 2013.

THE MILITARY BALANCE. **The annual assessment of global military capabilities and defense economics**. International Institute for Strategic Studies – IISS, 2012.

WIESEBRON, Marianne. **Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Vol. 2, N°. 3, Janeiro-Julho 2013, p. 107-131.

RECEBIDO: 06/12/2013
APROVADO: 20/12/2013

HISTÓRIA E FRONTEIRAS: O ESTADO BRASILEIRO E A INTERVENÇAO NO SERTÃO NORTE (1889-1930)

Fernando da silva Rodrigues*

RESUMO

Esta investigação tem como proposta refletir sobre a participação dos militares no processo intervencionista de ocupação do Estado brasileiro no sertão Norte no contexto de um projeto civilizador para os grupos indígenas. Metodologicamente, a pesquisa apoiou-se no uso da documentação produzida pelo Exército brasileiro sobre o espaço e a população indígena, e no uso das imagens fotográficas produzidas sobre fronteiras, estrangeiros, negros e índios da Amazônia, pela Comissão de Inspeção de Fronteiras, durante o ano de 1927 a 1930, chefiada pelo General Cândido Mariano da Silva Rondon, articulando essa produção documental com os interesses modernizadores do Estado brasileiro naquele momento em que o país continuava na busca pela sua identidade.

Palavras-chave: Estado; Fronteira; Política.

* Doutor em história Política pela Universidade do Estado do rio de Janeiro (UERJ), Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Severino Sombra. Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos da Escola superior de Guerra (ESG) e bolsista FAPERJ.

Abstract

This research is proposed to reflect on the participation of the military in the process interventionist state in the Brazilian backlands North in the context of a civilizing project for indigenous groups. Methodologically, the study relied on the use of documents produced by the Brazilian Army on space and the indigenous population, and the use of photographic images produced on borders, foreigners, blacks and Indians of the Amazon, the Border Inspection Commission, during the year 1927 to 1930, led by General Candido Mariano da Silva Rondon, articulating this documentary production with the interests of the Brazilian state modernizers that moment when the country was still in search for his identity.

Keywords: State. Border. Politics.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como proposta refletir sobre o projeto intervencionista do Estado brasileiro para o sertão da Amazônia na Primeira República, projeto estudado durante as minhas pesquisas sobre as relações entre os militares, a ocupação do território e o controle das fronteiras Norte na América do Sul. Ação personificada principalmente, na figura do General de Divisão Cândido Mariano da Silva Rondon, engenheiro e militar, que desempenhou algumas de suas funções no Exército brasileiro de maneira a cumprir determinações do Estado.

Uma das primeiras determinações do Estado na Primeira república foi integrar o litoral ao interior, através da construção de linhas telegráficas, símbolo do progresso e da modernidade; e a segunda foi realizar o trabalho de demarcação das fronteiras terrestres através das Inspeções de Fronteiras como fechamento de um ciclo em que o Brasil vinha de longa data tentando estabelecer o domínio sobre o território que antes pertencia à Espanha e que foi incorporado ao espaço geográfico português e, posteriormente, passa a pertencer ao Estado brasileiro com sua independência política.

Destacamos ainda, a construção da soberania nacional a partir de três elementos estudados: as fortalezas construídas em pontos estratégicos das fronteiras internacionais da região Norte e Centro-Oeste do Brasil, estabelecidas como plano de defesa do território; as cidades que se projetaram a partir das fortalezas e de colônias agrícolas, ou militares, e o processo de migração internacional, que fez parte da política de ocupação territorial e formação da população brasileira; e a presença do Exército na região, identificados, neste caso, principalmente pelas ações da comissão de inspeção de fronteiras, no período de 1927 a 1930, e outras expedições pela região, como foi o caso do estudo de um anteprojeto para a defesa da Bacia Amazônica, de 1929.

Fortalezas, cidades e a ocupação do sertão Norte brasileiro

Historicamente, desde os primeiros momentos do século XVI, os navegadores portugueses, espanhóis, franceses e, mais tarde, ingleses e holandeses disputavam o controle político e comercial das terras ao largo do Rio Amazonas, amparados por seus estados, que percebiam possibilidades de expansão de seus domínios na conquista da região.

Com referência aos portugueses, a primeira concessão de terras na região data de 1553, cabendo sua posse ao fidalgo lusitano Luiz de Melo da Silva, conforme determinação de D. João III; no entanto, na tentativa de atingir essa concessão, em 1554, veio a falecer após um naufrágio na entrada do rio Amazonas.

O Estado monárquico francês foi o último a se lançar na política de doação de terras da Guiana, que visava a um imenso território até o litoral maranhense. Em 1616, vencidos os estrangeiros no Maranhão e um pouco mais aliviados da pressão externa, voltaram-se os portugueses, agora com mais atenção, para a região Norte do Amazonas. Aproveitando o momento político do domínio filipino com a União Ibérica (1580-1640), Alexandre de Moura, que lutou contra os franceses, enviou Francisco Caldeira Castelo Branco ao Pará, onde ergueu, em janeiro de 1616, o fortim do Presépio, núcleo inicial da cidade de Belém e de onde se irradiaria a força de defesa portuguesa na Amazônia.

Os resultados foram rápidos, pois, já em 1617, o Capitão Pedro Teixeira[1] apresaria uma embarcação holandesa. Em 1623, foram destruídas as fortificações erguidas por ingleses e holandeses em Tocuju, Nassau, Mariocaí e Mataru. Em 1647, sete anos após o processo da Restauração política portuguesa, Sebastião Lucena de Azevedo, governador do Maranhão e do Grão-Pará, promoveu uma expedição contra os últimos redutos estrangeiros existentes na região, destroçando as forças batavo-britânicas que os guarneciam sob o comando geral de Beldregues, flibusteiro flamengo.

Consolidando essas medidas, promoveu-se o reerguimento da antiga fortaleza de Cumaú, obra concluída em 1688, sob orientação do Capitão-Mor Coelho de Carvalho, que deu à reconstruída praça de guerra a denominação de Santo Antônio de Macapá.

---

[1] Pela orla marítima, fixaram-se os portugueses, durante o domínio espanhol, até 1640, da baía de Paranaguá ao rio Oiapoque que, em 1580, apenas estavam contidos entre Cananéia e Itamaracá. Efetivou-se, portanto, dentro do período de sessenta anos de união das coroas peninsulares, não só a conquista do Norte, da Paraíba ao Grão-Pará, como a de quase toda a Amazônia, de Cametá, no Tocantins, ao rio Napo, em território da atual República do Equador, com a célebre entrada fluvial do capitão Pedro Teixiera, em 1637/1639. (VIANA 1948:54)

Por volta de 1738, apesar das continuadas ameaças estrangeiras nas fronteiras estabelecidas, a fortaleza de Santo Antônio de Macapá apresentava-se em estado de ruína. D. João V, alertado pelo Capitão-General João de A. Castelo Branco expediu uma Carta Régia, datada de nove de fevereiro de 1740, ordenando a construção de nova fortaleza. Em 1758, foram erguidas a vila e a povoação ao redor do antigo forte, recebendo o nome de São José de Macapá. O forte foi reerguido em 1759, pelo governador e Capitão-General Bernardo de Melo e Castro, que, ainda preocupado com a vulnerabilidade de Macapá e com poucos recursos financeiros, incumbiu, em março de 1761, o Capitão Geraldo de Gronsfeld de planejar e executar a construção de um fortim de faxina que substituísse a velha fortaleza em ruínas. Em julho, a modesta fortificação estava concluída.

O seu substituto, o Capitão-General Fernando da Costa de Ataíde Teive, visitando Macapá, acompanhado do engenheiro Henrique Antônio Galúcio, teve oportunidade de constatar a precariedade das fortificações ali existentes. Ordenou ao engenheiro Galúcio que planejasse a construção de novo reduto fortificado. A 29 de julho de 1764, foi lançada a pedra fundamental da fortaleza de São José de Macapá. Apesar do grande interesse do Capitão-General, as obras não se processaram com a rapidez desejada devido às endemias, à precariedade de transportes, de material e de mão de obra. A solução para a falta desta última foi, em parte, encontrada na utilização do índio escravizado e no emprego de degredados.

Em outubro de 1769, faleceu o engenheiro Galúcio, vitimado pelas febres, sendo então encarregado de continuar as obras o Capitão Henrique João Wilkens. No entanto, ocorreu nova mudança relacionada à direção dos trabalhos, que foram dados a Gaspar João Geraldo Gronsfeld, o mesmo que levantou, em 1761, o reduto provisório. Já em 1771, as obras internas estavam concluídas.

Após a inauguração do forte, em 19 de março de 1782, a Vila de Macapá recebeu as prerrogativas de importante Centro Militar, ponto estratégico na planejada conquista e colonização da Costa do Cabo Norte, e Amazonas adentro, até a data da independência do Brasil. Com a ausência de recursos decorrentes da aplicação da política colonial da metrópole portuguesa, inaugurou-se um longo período de decadência para a localidade e para a região.

Decorrem os anos da primeira metade do século XIX, já na monarquia, quando, em seis de setembro de 1856, foi baixada a Lei nº. 281, que deu foro de cidade à então Vila de Macapá. A cidade e o município prosseguiram atravessando os anos, sem receberem as atenções ou os efeitos de qualquer programa administrativo, até a década de 1940, quando foram incluídos na forma de território federal.

Já na região junto ao rio Araguari, em 1840, foi criada a Colônia Dom Pedro II, transferida, em 1907, para o rio Oiapoque com o nome de Colônia Militar do Oiapoque, em Ponta dos Índios, mais tarde transferida novamente para a Vila Santo Antônio, em frente à vila francesa de Santo Jorge. O município de Oiapoque está localizado na parte mais setentrional do território brasileiro, no atual estado do Amapá, fazendo fronteira com a Guiana Francesa ao longo do rio Oiapoque, um dos principais acidentes geográficos junto com as montanhas do Tumucumaque ao sul, que, depois de fazerem a divisa do Brasil com as Guianas, penetram no território nacional.

A ineficiência da Colônia Militar do Oiapoque, deixando a região despovoada e desguarnecida, fora um dos motivos para a fundação da Colônia Agrícola de Clevelândia, em 1922. Ainda na primeira metade do ano de 1921 os primeiros colonos chegaram, sendo distribuídos ao longo da margem brasileira do rio Oiapoque. Durante os anos de 1922 e 1924, esse local foi escolhido para receber os presos políticos revolucionários do Movimento Tenentista. As levas de prisioneiros chegaram ao presídio político de Clevelândia a bordo do navio Cuiabá[2], e muitos outros após os combates de Cantaduvas no Paraná, praticamente encerrando o fluxo migratório compulsório para a região. O projeto da Colônia Agrícola acabou entrando em decadência, em virtude da epidemia de disenteria bacilar que vitimava muitos presos e colonos, e coincidiu com o fim da migração de presos políticos.

Em julho de 1927, quando a Comissão de Inspeção de Fronteiras esteve em Clevelândia, havia um forte temor do General Rondon de que se abandonasse o projeto de ocupação e desenvolvimento nessa área, persistindo ele na necessidade de ocupação das fronteiras para garantir a soberania territorial no Norte do Brasil. No entanto, com a Revolução de 1930 e a anistia dos presos políticos, a Colônia Agrícola fracassou. A criação da Fordilândia, por Henry Ford, no Vale dos Tapajós, acabou cooperando para o insucesso da Colônia de Clevelândia.

[2] AARÃO, Daniel. De Volta à Clevelândia. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 22/3/2003

Já no Estado do Amazonas encontramos o Forte de São Joaquim**,** que começou a ser construído na confluência dos rios Itacutu e Iraricoeira, em 1775, pelo engenheiro militar F. Sturm, por ordem do governador e Capitão-General da Província. Esse forte foi terminado em 1778, um ano após a celebração do Tratado de Santo Idelfonso. Já em 14 de novembro de 1752, por Provisão Régia, D. José I, rei de Portugal, determinou ao governador e Capitão-General do Grão-Pará e Maranhão Francisco Xavier de Mendonça Furtado que construísse um forte nas margens do rio Branco. Essa ordem antecedeu em três anos a Carta Régia de cinco de março de 1755, do mesmo soberano, criando a Capitania de São José do Rio Negro, origem do atual estado do Amazonas. No governo de Joaquim Tinoco Valente (1763-1779), apesar de o forte não estar ainda concluído, no início desempenhara importante papel na expulsão das invasões espanholas no vale do rio Branco e, principalmente, na proteção dos colonos portugueses nessa região. Em 1786, serviu de base de operações para o Engenheiro Militar Manuel da Gama Lobo D'Almada, encarregado de levantar, mapear e organizar a defesa do vale do Rio Branco. Os militares que o guarneceram tiveram a incumbência de penetrar, reconhecer, explorar e definir para os portugueses esse território na região de Roraima, na forma de interesses políticos como o estabelecimento da ordem, da proteção por meio das fortificações e da garantia das novas fronteiras que se fixavam – legado deixado posteriormente para os brasileiros após sua independência política e da qual sobraram apenas ruínas. Os portugueses, com o objetivo de proteger o sertão amazônico dos interesses internacionais, estabeleceram diversos fortes construídos estrategicamente nos principais acessos fluviais do rio Amazonas: Forte São Joaquim, no vale do Rio Branco; Forte São José de Marabitanas, no Cucui; Forte São Gabriel, no vale do rio Negro; Forte de Tabatinga, no vale do rio Solimões e Forte Príncipe da Beira, no vale do rio Guaporé.

Era uma defesa em forma de arco, complementado pelos fortes instalados no estuário do rio Amazonas: Forte do Castelo, em Belém; Fortaleza de Macapá, no Amapá; e Forte de Gurupá. Houve outros que aprofundaram essa defesa, instalados nas entradas dos principais afluentes do Amazonas e nas de seu estuário: Fortaleza São João da Barra, em Manaus; Fortes de Santarém dos Tapajós, dos Óbidos, do Desterro e do Toere.

O Forte de São Joaquim foi desativado por volta de 1900, e parte de suas muralhas demolidas para servirem aos alicerces e às paredes do edifício sede e da caixa d'água do Posto de Proteção aos Índios, instalados na Fazenda São Marcos, na foz do Tacatu com o Uraricoeira, próximo à fronteira com a Venezuela, em frente ao local onde esteve instalada essa antiga sentinela do extremo norte do Brasil.

O próximo forte tem sua localização estratégica, pois permitia o controle por via fluvial a todas as cidades do Baixo Amazonas, assim como à região do Rio Xingu. O Forte de Santo Antônio de Gurupá, situado na foz do rio Amazonas, no estado do Pará atual, tem sua origem na feitoria holandesa em um lugar chamado de Mariocaú, de onde os holandeses foram expulsos pelos portugueses, em 1623. O Capitão-Mor do Grão-Pará Bento Maciel Parente teria dado a ideia de fortificar esse ponto, a fim de garantir a ocupação portuguesa na ponta da terra firme avançada sobre o rio Amazonas, conhecida e visitada por estrangeiros traficantes, numa região estratégica no controle da passagem do grande curso de água. Em 1623, os portugueses iniciaram as obras de construção de fortificação, um reduto de taipa de pilão, protegido por paliçadas de madeira pelo lado de terra, onde foram colocadas peças de artilharia com sua guarnição, recebendo a denominação de Forte de Santo Antônio Gurupá e se constituindo numa espécie de base de operações para expulsar estrangeiros invasores do rio Amazonas.

Em 1685, o Capitão-General Gomes Freire de Andrade, na condição de governador, apresentou fundamentada exposição do péssimo estado de conservação do forte, e da necessidade de sua imediata reconstrução, no entanto, esta não foi nem reconhecida nem providenciada pela Metrópole.

No retorno ao governo e à função de Capitão-General do Estado do Maranhão e Grão-Pará, Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho, em 1690, expôs novamente a necessidade da reconstrução do forte, dessa vez ordenada por Portugal. O antigo dera lugar a um novo, cujas muralhas de pedras tiradas do barranco marginal ao rio Amazonas correspondem à parte frontal da Vila Gurupá. Essa reconstrução transformou o antigo forte, dando-lhe maiores dimensões e a estrutura de pedra e cal com muralhas alçadas sobre o solo de terra firme, onde ficou edificado, apesar de a obra não possuir perfeição nem durabilidade. Já em 1727, as fortificações no Grão-Pará estavam novamente arruinadas, permanecendo em estado de total abandono.

Em 24 de setembro de 1751, assumiu o cargo de governador e Capitão-General do Estado do Maranhão e Grão-Pará Francisco Xavier de Mendonça Furtado, irmão do Conde de Oeiras, depois Marquês de Pombal. Durante a administração de Mendonça Furtado foram secularizadas as missões religiosas da bacia amazônica, pela lei de sete de junho de 1755, e, pelo Diretório de Três de maio de 1757, foi feita a organização do novo regime dos índios, na qual Gurupá ficou sendo um dos centros mais importantes de população indígena, estando subordinadas a ele diversas outras aldeias.

Ao comandante da fortaleza cabia a cobrança dos dízimos da farinha, recebidos em espécie. Ele também tinha a obrigação de fiscalizar a produção das roças e reunir em Gurupá toda a farinha arrecadada, a fim de enviá-la para Belém, atendendo à fortaleza de Macapá nos suprimentos que lhe fossem necessários. Além disso, tinha a obrigação de fiscalizar as embarcações do tráfego amazônico, porquanto, continuava Gurupá a ser posto de registro obrigatório para tudo e para todos. Em 1761, após serem examinadas por uma comissão de inspeção do Sargento-Mor, engenheiro Gaspar João Gerhaldo de Gronfeld, constatou-se que as ruínas em nada poderiam ser reaproveitadas, devendo apenas ser feito o serviço de demolição de suas paredes para que fosse possível proceder ao projeto de remodelação. A morosidade dos trabalhos na nova construção era decorrente da dificuldade na obtenção dos materiais necessários e na carência de índios para o serviço de tirar e carregar pedras, e para o de terraplanagem. Em agosto de 1762, o então governador e Capitão-General Manoel Bernardo de Mello e Castro determinou a colocação das peças de Artilharia disponíveis em posição provisória, até a conclusão das obras de fortificação, por achar a fortaleza sem nenhum poder de ação.

No governo de Athayde Teive, o desinteresse pela reedificação da fortaleza de Gurupá culminou coma saída do engenheiro Sambucetti, em fins de 1765, ficando abandonadas tanto as obras da fortaleza como as do hospício. Depois de 1773, não se tocou mais nessa construção, nem para conservá-la nem para remodelar ou alterar sua configuração geométrica. Abandonada pelos governos coloniais como fortificação, em proveito das obras da fortaleza de Macapá, a fortaleza passou a sofrer a ação do tempo. No governo imperial, Gurupá perdeu seu valor de posto fiscal, em consequência da nova organização dada ao fisco geral e ao provincial.

De grande importância estratégica, o Forte de Óbidos (Santo Antonio de Pauxis) inicialmente foi edificado de taipa de pilão, em fins do século XVII, pelo Capitão Francisco da Mota Falcão, em posição alterosa, sobre uma orla da Serra do Peru, treze quilômetros e duzentos metros abaixo do rio Trombetas, no ponto de menor extensão entre as margens do rio onde o Amazonas diminui de largura até chegar a 1.890 metros – seria a área mais vulnerável numa invasão estrangeira.

A primitiva fortaleza subsistiu em bom estado até a metade do século XIX, quando começou a desabar a cortina do lado do rio e, em 1854, estava em completa ruína. Foi reconstruída pelo Major Marcos Pereira de Salles, que lhe deu a forma semicircular guarnecida por dez canhões, reparada posteriormente. Foi-lhe acrescida uma plataforma corrida, de cantaria de Lisboa. A Serra da Escama era o ponto onde se encontrava uma Bateria de Artilharia (Bateria Gurjão), ponto de defesa estratégico, conforme se verifica na planta do canal de Óbidos, mostrando o alcance máximo dos canhões e os setores batidos pelos fogos em conjunto e em separado; levantamento feito pelo 1º Tenente Arnaldo de Souza Paes de Andrade, em agosto de 1909. A Bateria Gurjão era composta por quatro canhões Armstrong de calibre 152 mm, cujo alcance era de 8.200 metros com pólvora EXE e 9.600 metros com pólvora Cordite. No entanto, o Forte só servia para a defesa do lado leste do sul, ou do lado inferior do rio, porque, do oeste ou do lado de cima havia um monte de terra ocultando e embaraçando os fogos naquela direção, necessitando-se de obras complementares para executar completamente o serviço, ou seja, defender o território brasileiro, evitando a subida de vapores inimigos.

Na fronteira com a Bolívia está a cidade de Brasiléia**,** situada na zona fisiográfica do vale do Alto Purus e Acre. Limita-se ao Norte com o município de Sena Madureira; a Leste, com o município de Xapuri; ao Sul, com a Bolívia; e, a Oeste, com o Peru. Os seus principais afluentes são: o rio Acre, afluente do Purus, que serve de limite entre o Brasil, a Bolívia e o Peru; e o rio Xapuri, afluente do rio Acre.

Historicamente, habitavam na região, até 1896, as tribos Catianas e Maintenecas. A primeira penetração feita por grupos civilizados foi em 1892, quando chegaram imigrantes nordestinos fugindo da adversidade climática de sua região e encontraram na extração da borracha nova chance de sobrevivência. Estes já vinham povoando as terras inexploradas da Amazônia desde a metade do século XIX.

Os primeiros imigrantes apossavam-se das terras até então inexploradas. E assim, pouco a pouco, constituíam vários seringais: Carmem, Nazaré, Belmonte, Quixadá, Baturité, São João, Triunfo, São Francisco, Piauí, Bahia etc. designações que mostravam a origem nordestina desses homens. Quando da explosão da Revolta Acreana, em 1902, as terras do município eram habitadas por brasileiros na sua totalidade. Os seringais de Carmen e Bahia foram os locais de operações dos combates entre as tropas de Plácido de Castro e tropas bolivianas.

Com a celebração do Tratado de Petrópolis, em 17 de Novembro de 1903, as terras do município de Brasiléia, como todo o Acre, passaram a integrar o território nacional. No entanto, compreende-se melhor a ocupação da região a partir do conhecimento do fator geográfico, do povoamento e da economia do território acreano, que faz fronteira com a Bolívia.

A construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM) vinha sendo estudada desde meados do século XIX, a fim de atender à exploração da borracha no vale do rio Madeira, e de carrear para influência brasileira a produção da zona limítrofe da Bolívia.

Durante muito tempo, os rios eram a única via de transporte nessa região. A necessidade de encurtamento das distâncias fez a Bolívia levantar a hipótese de substituição dos caminhos tradicionais pelas costas do Atlântico. A descoberta de ouro, em Mato Grosso, indicava uma ligação mais eficiente com o Pará.

O rio Madeira passou a concentrar as atenções nos planejamentos, mas o grande número de saltos e corredeiras tornava impraticável a navegação em certos trechos. Iniciaram-se, desde cedo, alguns estudos sobre a construção de uma ferrovia, no entanto, sem resultados satisfatórios.

No final do século XIX, o governo boliviano contratou o coronel George Church, engenheiro norte-americano que organizou a *Public Works Construction Co,* para iniciar, em 1871, os trabalhos em Santo Antônio do Alto Rio Madeira, em direção a Guajará-Mirim, na fronteira com a Bolívia, mas logo foram interrompidos por divergências entre acionistas ingleses. Em 1872, outra tentativa, agora com a firma *Dorsey & Caldwell;* mas, posteriormente, houve nova desistência em virtude do surto epidêmico de que foram vítimas os trabalhadores.

Em 1882, o Brasil assumiu a responsabilidade pela construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, e o Imperador D. Pedro II enviou para Santo Antônio a Comissão *Morsing*. A malária liquidou seus três engenheiros em menos de um ano: Índio do Brasil, Tomás Cerqueira e Leitão da Cunha.

A obra da EFMM reiniciou-se em 1907, imposta pelo tratado de Petrópolis, como indenização à Bolívia pela perda do território do Acre. Os planos, até então, previam a cabeça de linha em Santo Antônio, por ser o único marco com vestígio de civilização em toda a floresta em derredor. A estrada de ferro deveria estar toda em território mato-grossense, uma vez que a convenção de limites entre Mato Grosso e Amazonas assim estabelecia.

A construção ficou a cargo de Percival Farqhuar, cabeça do sindicato que dominava várias ferrovias no Brasil e no mundo. Após Farqhuar realizar algumas manobras, conseguiu a concessão. Trouxe barbadianos, granadinos, franceses, espanhóis, portugueses, gregos, italianos e indianos. A eles se juntaram brasileiros e bolivianos, no acelerado ritmo de construção da ferrovia, que, para trás, ia deixando diversas baixas humanas. Alguns dos mortos eram sepultados em Candelária, outros apenas recebiam como última morada uma cova rasa à margem dos trilhos.

Uma população ondulante, instável, de aventureiros aliciados para um trabalho que oferecia todas as possibilidades de aventura. O dia terminava junto com o ritmo dos trabalhos; à noite, o som da algazarra, da música, dos gritos e das discussões era pronunciado em diversas línguas, em locais como botequins, casas de jogos e de prostituição. As brigas e crimes eram frequentes, o beribéri e o impaludismo abriam claros na população trabalhadora, até que o médico sanitarista Oswaldo Cruz visitou o local e estabeleceu normas para tornar a terra mais habitável. Nesse ambiente, cercado pelas necessidades dos prazeres, após o ritmo alucinado dos trabalhos – pelos índios selvagens da região e pelas doenças tropicais que dizimavam milhares de pessoas –, vão sendo construídas diversas igrejas, talvez como fator de manutenção da ordem e do estabelecimento de um processo civilizador para essas áreas inóspitas, visto que o Estado tinha dificuldades de se estabelecer naquele local.

Em primeiro de agosto de 1912, na cidade de Guajará-Mirim, era cravado o prego de ouro, símbolo da finalização da ferrovia, e, com isso, o sindicato Farqhuar conseguiu um contrato de arrendamento por sessenta anos, adquirindo, também, vastos seringais no Brasil e na Bolívia.

Em 1915, era aberto o Canal do Panamá, e a Bolívia encontrava um caminho mais curto até os centros de consumo de seus produtos. A EFMM passa a atravessar várias crises. Em 1929, a quebra da Bolsa de Nova York e a crise financeira mundial repercutem profundamente na Madeira-Mamoré. Finalmente, em 1931, o Governo Federal decretou a encampação da estrada.

Percebemos, nesse caso, que o Estado brasileiro buscava ampliar sua ação intervencionista sobre o território nacional e sua população pela construção de uma ferrovia. De fato, durante esse período houve um aumento na presença e nas atividades do poder público central aliado ao capital privado. A construção da ferrovia implicava um novo posicionamento diante da modernidade, das novidades materiais e, simbolicamente, representava a chegada da civilização pelo progresso tecnológico, que vinha combater o atraso do sertão. Era a marcha do processo civilizador através dos trilhos de trem, que vai, aos poucos, integrando o litoral ao sertão com a presença do Estado.

No estado de Rondônia, situa-se o Real Forte Príncipe da Beira, que foi mandado construir, entre 1776 e 1783, pelo Capitão-General da Capitania do Mato Grosso Luiz de Albuquerque Mello Pereira e Cáceres, no reinado de Dom José I, e teve o apoio do Ajudante de Infantaria em exercício, engenheiro Domingos Sambuceti, responsável pela construção.

As ideias pertinentes à construção do Forte apareceram durante o transcurso de uma viagem feita por Luís de Albuquerque, ao final de 1773, quando descera o rio Guaporé, desempenhando missões determinadas por ordens régias. Entre fevereiro e março do ano seguinte, pesquisou o curso do rio Madeira à procura do lugar ideal a fim de instalar uma nova fortaleza. Para tal, persistia a intenção da segurança da fronteira que o projeto no rio viria a reforçar, como forma de bloqueio da via fluvial interior contra as investidas dos espanhóis do Peru. No decurso da exploração no Madeira, Luís de Albuquerque encontrara-se com Domingos Sambucetti, prosseguindo os reconhecimentos e trabalhos de campo na área do Forte da Conceição.

Em dezembro de 1774, Luís de Albuquerque enfrentou censura do Ministro Pombal às empreitadas administrativas a que se lançara. Os custos ultrapassavam os recursos da Capitania. Em 20 de junho de 1776, os alicerces do novo forte receberam a pedra fundamental, com a presença de Luís de Albuquerque.

Os quatro baluartes da fortaleza foram consagrados com nomes de santos católicos: Nossa Senhora da Conceição, Santa Bárbara, Santo Antonio de Pádua e Santo André Avelino.

O Forte foi assentado sobre um espigão do contraforte dos Parecis, identificado por Rondon como Serra do Ouro Fino, que se desenvolve paralelo ao rio Guaporé. Terreno sólido na margem direita, próximo à barranca do rio, o local alçava-se sobre as paragens vizinhas, a cavaleiro da linha das enchentes. A montante da velha fortificação em curto lance de mil braças constituía-se no movimento mais elevado que se encontrava do Mamoré ao Baures. No trecho, alargava-se o rio além dos setecentos metros. O leito pedregoso embaraçava a navegação. Pouco distante, na margem espanhola, adensavam-se missões e povoados do Baures e do Itonamas.

O projeto do engenheiro Sambucetti previa uma fortificação abaluartada no sistema Vauban, preconizado à época no mesmo estilo em que se levantara a Fortaleza de São José do Macapá, um decênio antes. O seu traçado arquitetônico guardava os preceitos da moderna engenharia militar da época, com flanqueamento das linhas, cruzamento de fogos e obras singulares de reforço. Consistia em uma estrutura quadrangular de soberbas dimensões, com cento e dezenove metros e meio de lado. Circundava-a um fosso de profundidade igual a dois metros e largura variável, que podia alcançar os trinta metros. Baluartes alçavam-se nos ângulos, ligando-se dois a dois por cortinas. Cada baluarte possuía guarita e quatorze canhoneiras; três por flanco, e quatro por face.

À frente, um traçado de fortificação com ponte levadiça; ao alto do sólido frontão, lavor com as armas portuguesas. Adentrava-se por um saguão abobado que flanqueava a praça com os quartéis da guarnição, as dependências de governador, a capela, o paiol subterrâneo, os armazéns, as prisões e a cisterna. Da praça, o acesso subterrâneo à mata da serra, como rota alternativa de fuga.

O nome do forte foi escolhido por Luís de Albuquerque em honra ao primogênito da futura Rainha D. Maria, que ostentava o título de Príncipe da Beira. A homenagem teria facilitado a aceitação oficial do empreendimento.

Em 1777, promulgou-se um novo tratado em que o limite ocidental retornava ao Guaporé. Interditavam-se, também, obras de fortificação na faixa lindeira. Luís de Albuquerque manteve o projeto do Forte Príncipe da Beira. O caráter preliminar do acordo, e as oscilações da conduta diplomática das Coroas nos últimos decênios, induziam-no a prosseguir a edificação ainda em suas bases. O Forte ocupava posição proeminente no quadro da política de fronteira, cuja intenção era defender dos interesses portugueses. Com relação às tarefas executadas, a fortificação absorveu contingente significativo de trabalhadores de todos os níveis ao longo do tempo.

A empresa demandava grande mobilização para conseguir alcançar o sucesso. Não bastava a liderança operacional do engenheiro Sambucetti. O fornecimento de material estava sujeito aos mais diversos percalços, nem sempre correspondia ao ritmo de trabalho que impusera às obras. A pedra canga, arenito comum na região, constituía-se no material básico. Levantava-se a edificação em alvenaria de pedra, com revestimento de cantaria.

No entanto, em 1780, Domingos Sambucetti faleceu de malária, sem concluir o Forte. Sua obra fora completada por Ricardo Franco de Almeida Serra, oficial engenheiro que comandou o Forte Coimbra, no Mato Grosso, durante a invasão paraguaia de 1801.

A construção do Real Forte Príncipe da Beira chegou ao fim em 1783, restando partes internas a concluir. Em agosto, Luís de Albuquerque procedeu à inauguração na presença dos representantes de Vila Bela e Cuiabá.

Em meados do século XIX, o Forte passava a conhecer um longo período de abandono, sendo reencontrado por meio dos trabalhos realizados pela turma de Inspeção de Fronteiras, chefiada pelo general Rondon, em 1929.

O Exército na ocupação do território e na defesa da soberania nacional

O terceiro elemento estudado insere-se no contexto histórico-político da primeira República no Brasil. O Exército, por meio de seus serviços de engenharia, de levantamento cartográfico e de inspeção de fronteiras, foi peça importante na conformação de um projeto de Estado, que foi delineado pela construção e defesa da soberania nacional. O período foi marcado pelas ações de diversos militares, entre elas as do General Cândido Mariano da Silva Rondon, no interior do Brasil.

O General Rondon desenvolveu sua missão militar dentro de um contexto de intenso processo civilizador promovido pelo Estado, cumprindo ações de resgate dos sertões brasileiros, onde realizou ações relevantes como a construção das linhas e estações telegráficas, a criação e direção do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1910, a participação da expedição científica Roosevelt-Rondon, em 1913 e 1914, a chefia da comissão de inspeção de fronteiras, entre 1927 e 1930. Foi delegado do Brasil na comissão mista internacional Peru-Colômbia, com sede em Letícia, em 1935.

As atividades de Rondon tinham como ideal a integração e a civilização do sertão, principalmente dos grupos indígenas brasileiros, esquecidos no seu "atraso cultural", na sua condição de "sociedade inferior".[3] Rondon deveria rasgar as matas misteriosas e resgatar seus nativos da barbárie, trazendo-os para a civilização. Deveria unir o território, conhecer sua natureza considerada hostil e desconhecida, ser a peça fundamental de uma articulação política à qual estava a serviço. Seria um símbolo nacional republicano: militar, positivista, patriota e civilizado.

Ser engenheiro militar – ter formação positivista e estar a serviço do Estado – é fator preponderante na configuração do elemento condutor desse processo civilizatório contemporâneo. O lema "Ordem e Progresso" tem o poder simbólico de garantir a integração do território nacional por meio de um progresso científico desenvolvido pelo Exército, uma instituição pública a serviço do Estado. As linhas telegráficas e a demarcação das fronteiras empreendidas pelo General Rondon tornaram-se elementos de uma ideologia do poder, ou seja, promoveram a extensão das ações do Estado como centro político para suas regiões periféricas.

A primeira missão que Rondon recebeu ainda como Tenente foi a de integrar a equipe do então Major Gomes Carneiro, chefe da comissão de linhas telegráficas de Cuiabá a Araguaia, no ano de 1890. Em 1900, retornava novamente ao Mato Grosso, agora na condição de chefe, para a construção de uma linha telegráfica de Cuiabá a Corumbá, com ramificações para Aquidauna e Forte Coimbra.

---

[3] LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 19 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

Prosseguiu levando o telégrafo a Nioaque, Miranda, Porto Murtinho, Margarida e Bela Vista, na fronteira com o Paraguai, ordem que recebera do Governo, a fim de prolongar a linha do sul do estado do Mato Grosso. Até 1900, não havia estradas contínuas nem comunicação rápida com o sul do Mato Grosso, tornando a Bacia do Prata área de interesse estratégico para a região.

Foram feitas várias tentativas para levar o telégrafo até o Centro-Oeste, mas o Pantanal e a floresta dificultavam qualquer ação do Estado com esse intuito. Ou seja, até 1900, nossas fronteiras com o Paraguai e a Bolívia continuavam desguarnecidas e isoladas do resto do Brasil.

No ano de 1906, o então presidente da República, Afonso Pena, incumbira Rondon de construir a linha telegráfica que ligaria, através do sertão, o Estado do Mato Grosso à Amazônia.

Bolívia e Brasil disputavam terras do Acre, e o Brasil propôs um acordo em troca das terras: daríamos uma saída para o mar, através da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, passando pelo Rio Madeira no Amazonas, até chegar ao Atlântico. No entanto, para conseguir tal feito, o Brasil precisava estabelecer comunicação rápida com a Amazônia, pois o Estado precisaria controlar o comércio internacional que atravessaria nosso território.

A missão de ligar o Mato Grosso à Amazônia foi desenvolvida em três etapas: em 1907, era estabelecida a base para o início das operações a partir do Rio Juruena, rumo ao Rio Madeira; em 1908, chegava à Serra do Norte, cumprindo mais uma etapa de sua missão; em 1910, chegava ao destino, no porto de Santo Antônio do Rio Madeira.

No ano de 1910, foi criado o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) pelo presidente Hermes da Fonseca, que convidou Rondon para ser o chefe dessa entidade. A liberdade dos índios continuava sendo vista pela ação tutelar do Estado, dali se processara sua inserção na sociedade civilizada. Os homens do Estado, principalmente os que pertenciam às instituições de formação cientificista, avaliam essa inserção do índio pelo progresso dirigido: como no trecho abaixo se fez pronunciar Luís Horta Barbosa, que exercera o cargo de diretor do SPI:

> O serviço não procura nem espera transformar o índio, os seus hábitos, os seus costumes, a sua mentalidade, por uma série de discursos ou de lições verbais, de prescrições, proibições e conselhos, conta apenas melhorá-lo, proporcionando-lhe os meios, o exemplo e os incentivos indiretos para isso: melhorar

> os seus meios de trabalho, pela introdução das ferramentas; as suas roupas, pelo fornecimento de tecidos, e dos meios de usar a arte e de coser, à mão e à máquina; a preparação dos seus alimentos pela introdução do sal, da gordura, dos utensílios de ferro, etc.; as suas habitações; os objetos de uso doméstico; enfim, melhorar tudo quanto ele tem e que constitui o fundo mesmo de toda existência social. E de todo este trabalho, resulta que o índio não é um mísero ente sem classificação social, por ter perdido a civilização a que pertencia sem ter conseguido entrar naquela para onde o queriam levar.
>
> (Amílcar 1946:55)

O contato com a civilização foi promovido por intermédio da organização de povoações indígenas, pelos Postos de Atrações e Postos de Pacificação, subordinados ao SPI. Tornaram-se posições intermediárias entre a selvageria e a civilidade. Locais próprios para iniciar o processo de aculturar os indígenas e, em seguida, inseri-los na civilização.

A expedição Científica Roosevelt-Rondon pelo sertão da Amazônia, de 1913 a 1914, pôde sintetizar bem os interesses nacionais e internacionais do mundo político cientificista, que pretendeu estabelecer o ideal civilizatório como forma de articulação de poder e dominação através do eixo centro-periferia.

Theodore Roosevelt, ex-presidente dos Estados Unidos da América, no período da política imperialista do "*Big Stick*", política intervencionista voltada principalmente para as nações latino-americanas, utilizou como instrumento de dominação o seu poderio militar, articulado ao seu projeto civilizador de levar a religião protestante às nações católicas consideradas atrasadas culturalmente, resultado de sua tradição protestante, que realçava a realização individual. Civilizar os povos atrasados passava a constituir um dever moral da América protestante, livrando-os da barbárie do cristianismo católico. O ex-presidente dos Estados Unidos da América vinha agora ao Brasil, integrando uma missão científica para caçar, estudar a fauna, a flora e a geografia física do sertão amazônico. A serviço do Museu de História Natural de Nova York pretendia reconhecer uma região em sua maior parte desconhecida dos brasileiros, e quase que totalmente desconhecida dos norte-americanos. No seu processo de expansão, os Estados Unidos já dominavam todo um território expansão,

que antes era controlado pelos índios da América do Norte, e uma boa parte da América Central ocupada pelo México. O Caribe tornara-se Lago Americano, e o canal do Panamá tornara-se uma realidade dos interesses econômicos norte-americanos. Faltava estabelecer o domínio na América do Sul e, para isso, o ideal era iniciar com uma expedição científica sem demonstrar muitos interesses políticos.

O período de 1927 a 1930 foi crucial para a História Política do Brasil, com relação ao estabelecimento das fronteiras terrestres do centro-oeste e norte. O telégrafo de Rondon tomou posse do Centro-Oeste e da Amazônia, mas a Comissão de Inspeção de Fronteira completara o trabalho de consolidação de nossa soberania territorial, ratificando as nossas reais fronteiras.

Em 1927, o então presidente da república, Washington Luiz, solicitou que fossem inspecionadas as fronteiras do país até o final de seu governo, com o objetivo de estudar as condições de seu povoamento e segurança, sendo, portanto, o General Rondon nomeado Inspetor de Fronteira. A inspeção foi dividida em campanhas amplamente registradas em fotografias, cartas topográficas, documentos escritos e filmes, que tinham por tarefa atingir a linha de fronteiras do Brasil com a Guiana Francesa, Guiana Holandesa, Guiana Inglesa, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, e Paraguai.

A primeira campanha iniciou-se pelo norte do país, abrangendo as fronteiras dos estados do Pará e Amazonas com a Guiana Francesa, Guiana Inglesa e o sul da Venezuela. A segunda campanha partiu do estado do Pará com destino à fronteira com a Guiana Holandesa. E, a terceira campanha, visou ao interior do país, seguindo do Amazonas ao estado do Mato Grosso.

No acervo documental iconográfico[4] produzido pela Comissão de Inspeção de Fronteiras, percebemos uma grande parcela de imagens fotográficas privilegiando a paisagem. Elas confirmaram

[4] Para análise deste momento utilizamos principalmente as fotografias produzidas pela Comissão de Inspeção de Fronteiras, em que tomamos por princípio a identificação das ações dos expedicionários de forma que pudéssemos entender a construção de uma parte do processo intervencionista do Estado no sertão centro-oeste e norte brasileiro. Nesse caso, foi dada prioridade à análise da produção fotográfica militar, que merece destaque no contexto nacional por ter sido desenvolvida dentro de uma instituição que representa o interesse do Estado, o Exército brasileiro. Nosso objetivo foi articular a produção cultural a uma política de Estado.

uma intenção de estudar o meio natural do interior brasileiro, o qual serviu não só para ratificar as nossas fronteiras terrestres, como também para estudos geopolíticos visando a futuras intervenções diretas do Estado, ou seja, uma real intenção de conhecer o território para conquistar a soberania.

O estudo das culturas encontradas torna-se um complemento da avaliação territorial, visto que uma intervenção do Estado fatalmente passa por todos os campos, desde o material ao pessoal.

Comparando com os documentos produzidos pela Inspeção de Fronteiras (1927-1930), chefiada pelo General Rondon, analisamos o relatório apresentado ao Ministro da Guerra pelo Major José Agostinho dos Santos, em 1929, sobre um estudo de defesa da Bacia Amazônica. No relato do militar, constatamos que houve restrições na execução de seus trabalhos, por falta de recursos cartográficos, levantamentos hidrográficos, dados estatísticos e carência de verba, de maneira que o serviço dependesse da ajuda de algumas autoridades civis e militares das regiões trabalhadas.

Percebe-se nitidamente no relatório que o apoio administrativo era pouco, apesar dos interesses do Estado no serviço. Um dos meios utilizados para amenizar a falta de recursos e conhecimento da região foi lançar mão da obra estrangeira *L´Amazone Brèzillienne,* de *Paul Lê Cointe*, uma das mais completas à época, do ponto de vista científico. Internamente, os mapas levantados pelos governos locais eram muito deficientes e errados, em virtude dos fracos recursos profissionais e materiais, o que dificultava mais ainda o serviço da expedição.

Outro recurso utilizado foram as viagens feitas para as regiões, com o apoio de informações prestadas pelos comandantes de navios fluviais, chamados de "Gaiolas", profundos conhecedores dos sinuosos cursos d'água do Amazonas.

Nas ideias preliminares do relatório, percebemos que apesar de toda a dificuldade apresentada havia interesse do Estado no projeto de defesa da região e na manutenção do território, ainda bastante desconhecido e distante do litoral, do centro político brasileiro. Apesar das questões políticas internas, já se discutia a condição econômica que a região poderia desempenhar em âmbito nacional, em virtude de sua grande extensão, suas riquezas e inesgotáveis recursos naturais, o que em parte vinha também despertando interesses estrangeiros na região.

No relatório apresentado ao Ministro da Guerra[5], são expostos diversos problemas tanto de ordem política quanto administrativa, tornando-se necessário formular um plano mais eficaz visando à proteção da região, para que a política comandasse medidas estratégicas de caráter permanente ou transitório. No caso de um conflito armado, o momento analisado no contexto político internacional definiria a lógica de defesa da Amazônia.

Por falta de interesses políticos, administrativos e pela decadência econômica, as áreas fronteiriças do Brasil com nações sul-americanas ao Norte e Oeste do Pará e Amazonas encontravam-se no esquecimento e no atraso cultural, desprovidas de estradas e de outras vias de comunicação que facilitassem o contato com outros centros políticos mais desenvolvidos.

A região do atual estado do Amapá, historicamente teve graves problemas fronteiriços com a Guiana Francesa e, secundariamente, com o Suriname, que ameaçava constantemente a soberania brasileira, até 1900. Por isso, as regiões de fronteiras mais discutidas no relatório de 1929, e documentadas pela Inspeção de Fronteiras foram os limites com esses países. Na região inglesa foram executados muitos melhoramentos e aplicados capitais na abertura de estradas. Os campos do Rio Branco, situados ao Norte do Amazonas, eram excelentes produtores de gado que abasteciam a cidade de Manaus e, havia também muitos fazendeiros mantendo intensas relações comerciais com o estrangeiro. No tocante à Guiana Francesa, além da contestação da população local pela perda do Amapá, verificou-se pouca preocupação do governo francês em estabelecer o desenvolvimento de sua possessão, que serviu exclusivamente na condição de Colônia Presídio para seus detentos.

O relatório sobre estudo da Bacia Amazônica do ponto de vista de sua defesa, apresentado ao Ministro da Guerra Nestor Passos pelo Major José Agostinho dos Santos, foi discutido principalmente no âmbito da política externa e dos interesses internacionais que, desde os tempos coloniais e mesmo no século XX, com o Brasil já independente, não haviam cessado. Em sua expedição, o relator deparou-se especialmente com o caso de descontentamento de negros da Guiana Francesa pela perda do território do Amapá, e com a ideia de retomada pela tentativa de criação da República de *Cunnani*, comentada por vários moradores na região do Oiapoque.

[5] ARQUIVO HISTÓRICO DO EXÉRCITO. Estudo dum anti-projecto para a defeza da Bacia Amazônica (Secreto). Óbidos: Ministério da Guerra, 1929. Relatório.

Com relação aos interesses norte-americanos e ingleses, o relatório indaga ainda na segunda metade do século XIX, sobre tensões na questão da navegação internacional, sustentada por esses governos com base na doutrina de que os rios percorrendo diversos países são livres a todas as bandeiras, e não à exclusividade de um só país, concluindo que o rio Amazonas pertencia a todas as nações que podiam reclamar seu uso.

Discordando de tais interesses, o discurso do Visconde de Abaeté, em nota de 13 de setembro de 1854, assim se expressava com relação às pretensões estrangeiras:

> [...] o Amazonas, percorrendo o Brazil na extensão de 460 leguas, de sua foz até Tabatinga, si tem largura considerável, em sua maior extensão, pode ser dominado por fortalezas, que, situadas em uma de suas margens, podem impedir o transito, o que se não dá com o mar; a navegação do grande rio não pode ser feita sem o uso das margens, e estas, na parte em questão, pertencem, exclusivamente, ao Brazil; assim o Brazil exerce, sobre a parte do Amazonas que lhe atravessa o território, plena e efficazmente a sua soberania. Conseqüentemente, quando lhe parecesse chegada a opportunidade ser o grande rio aberto ao commercio do mundo, isso se faria mediante cautelas, que lhes resguardassem o direito.

Portanto, desde a segunda metade do século XIX, interesses ingleses e norte-americanos projetavam-se sobre a região amazônica. No primeiro quartel do século XX, navios dessas bandeiras desrespeitavam as leis brasileiras de soberania territorial. Não era raro que navios da Inglaterra e dos Estados Unidos entrassem em Belém sem esperar os práticos da barra, significando não somente desobediência, como também prévio conhecimento dos pilotos sobre canais existentes na embocadura do rio Amazonas.

Concluímos que esses poucos fatos, por si sós, já seriam suficientes para justificar qualquer medida visando a prover meios de defesa adequada à região, além do mais, os meios de comunicação terrestre para o norte, partindo do litoral e das zonas mais povoadas e importantes do Brasil, à época, eram precários e mesmo inexistentes.

Em 1840, foi criada a Colônia Dom Pedro II junto ao Rio Araguari, transferida em 1907 para o rio Oiapoque com o nome de Colônia Militar do Oiapoque, em Ponta dos Índios e, posteriormente, para a Vila Santo Antônio, em frente à Vila francesa de Santo Jorge. O município de Oiapoque está localizado na parte mais setentrional do território brasileiro, no Estado do Amapá, fazendo fronteira com a Guiana Francesa ao longo do rio Oiapoque, que é um dos principais acidentes geográficos junto com as montanhas do Tumucumaque ao sul, depois de fazerem a divisa do Brasil com as Guianas penetram em território nacional.

A ineficiência da Colônia Militar do Oiapoque, que deixava a região despovoada e desguarnecida, fora um dos motivos para a fundação da Colônia Agrícola de Clevelândia, em 1922. Os primeiros colonos chegaram ainda na primeira metade do ano de 1921, distribuídos ao longo da margem brasileira do rio Oiapoque. Durante o ano de 1922 e 1924, esse local foi escolhido para receber militares prisioneiros políticos dos movimentos revolucionários. As levas de prisioneiros chegaram ao presídio político de Clevelândia[6] a bordo do Cuiabá, e muitos outros após os combates de Catanduvas, na Revolução de 1924, que praticamente encerrou esse fluxo migratório compulsório para a região. O projeto da Colônia Agrícola acabou entrando em decadência, em virtude da epidemia de disenteria bacilar que vitimava muitos presos e colonos, e coincidiu com o fim da migração de presos políticos.

Em julho de 1927, quando a Comissão de Inspeção de Fronteiras esteve em Clevelândia, havia um forte temor do General Rondon de que se abandonasse o projeto de ocupação e desenvolvimento nessa área, insistindo na necessidade de ocupação das fronteiras para garantir a soberania territorial no Norte do Brasil. No entanto, com a Revolução de 1930 e a anistia dos presos políticos, a Colônia Agrícola fracassou. A criação da Fordilândia, por Henry Ford, no Vale dos Tapajós, acabou cooperando para o insucesso da Colônia de Clevelândia.

Ao chegar ao final deste trabalho, concluímos que, com relação às ações pelo sertão do General Cândido Mariano da Silva Rondon e do Major José Agostinho dos Santos, é possível verificar certas intencionalidades do Estado ao promover essas missões civilizadoras

[6] AARÃO, Daniel. De Volta à Clevelândia. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 22/3/2003.

defesa militar das nossas fronteiras na América do Sul; preservação da independência política, por meio de uma soberania sobre o território, que passou a ser reconhecido nacional e internacionalmente pelas eficientes demarcações das fronteiras terrestres realizadas pela Comissão de Inspeções de Fronteiras, no período de 1927 a 1930; reconhecimento do território; e a integração sertão-litoral, via processo civilizatório, dos diversos grupos indígenas, diminuindo as tensões existentes entre o litoral, dito civilizado; e o sertão, dito selvagem.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rita Heloísa. *O diretório dos índios, um projeto de "civilização" no Brasil do século XVIII*. Brasília: Editora UnB.

AMADO, Janaina. *Região, sertão, nação*. Revista de Estudos Históricos. Rio de Janeiro: v. 8, n. 15, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: escritos de História e Política***.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

CASTRO, Celso. *Os Militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política***.** Rio de janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

_____. *A Proclamação da República*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000 (Coleção Descobrindo o Brasil).

GUIMARÃES, Manoel Luís Salgado. *Nação e Civilização nos Trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional*. Revista de Estudos Históricos. Rio de Janeiro: v. 1, n. 1, 1988.

MAGALHÃES, Coronel Amílcar A. Botelho de. "*Rondon, uma relíquia da pátria*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

REVISTA DO INSTITUTO HISTÓRICO GEOGRÁFICO E ETNOGRÁFICO DO BRASIL. Fortificações no Brazil. Rio de Janeiro, Tomo XLVIII, 1885. Trimestral.

VIANA, Hélio. *História das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1948.

RECEBIDO: 02/11/2013
APROVADO: 20/12/2013

CULTURA MILITAR E INOVAÇÃO NA CAVALARIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

José Louro *

> "War, and Warfare, has an enduring, unchanging nature, but a highly variable character."
>
> Colin S. Gray (2005)

A guerra – em suas características operacionais – se modifica de acordo com as mudanças sociais e tecnológicas, ocorridas de maneira diferente em diversos períodos da história (Adamsky, 2010: 8. Gray, 2005: 32). Essas mudanças mantêm as organizações militares em busca constante por discerni-las e até mesmo antecipá-las, evitando com isso que possam ver seus métodos operacionais tornarem-se obsoletos (Murray, 1996: 5). A tecnologia, em constante avanço no período de fim do séc. XIX e através do séc. XX (Murray, 1996: 1), teve importante papel no cenário militar, tornando as modernas organizações militares extremamente dependentes do desenvolvimento científico-tecnológico, da indústria e da infraestrutura (Domingos Neto, 2004: 25) para se equipar com novos artefatos e inovar no campo de batalha.

Esta dependência das organizações militares por novas tecnologias dividiu os militares e analistas de defesa em dois grupos, de acordo com Eliot Cohen: os tecnófilos, ávidos por tecnologia; e os tecnófobos, avessos a elas (2010: 142). A disputa entre os dois grupos acaba por fornecer a capacidade em reconhecer mudanças no cenário da guerra, caso ela possua uma cultura organizacional que possibilite discussões sobre tais temas e favoreça a experimentação de novas ideias.

Mas apenas a tecnologia não é suficiente para causar inovação militar (mesmo sendo ela o importante componente inicial), e sim como as pessoas respondem à tecnologia. A definição do uso da tecnologia determina se o modo como ela será empregada utilizará o máximo da sua eficiência operacional, e se aqueles que a utilizam treinarão de modo a exercê-lo (Gray, 2005: 122).

---

* Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (PPGEST-UFF)

Nesse artigo analisamos como o processo de motomecanização da arma de cavalaria do Exército Brasileiro evidencia essa disputa. O debate da oficialidade em torno do uso da nova arma mostra como uma inovação pode influenciar nas carreiras e também na cultura de um grupo dentro da organização militar. Primeiro serão apresentados os modelos de analise de inovações militares utilizados nesse trabalho. Em seguida levantaremos o processo histórico de formação das unidades mecanizadas no Exército Brasileiro, para então entender como a oficialidade reagiu a essa transformação e concluiremos com o resultado do debate realizado comparado ao modelo usado.

Para fazer essa análise, serão utilizadas como fontes as revistas *A Defesa Nacional*, publicadas no período proposto. A revista servia como veiculo de informação sobre a área técnica e profissional militar, contendo artigos que tratavam das mudanças que corriam na área militar nesse período, e servindo para expor as reações da oficialidade brasileira a essas mudanças.

Modelos de Análise de Inovação Militar

Em artigo recente, Adam Grissom[1] fez um levantamento a respeito das pesquisas nessa área nas últimas duas décadas, definindo o que são inovações militares e quais são suas "escolas de pensamento". Ele define inovação como "uma mudança na práxis operacional que produz um aumento significativo na eficiência da organização militar" [2]. Após definir inovação, ele então define suas "escolas de pensamento" sobre pesquisa de inovações militares, que segundo ele são de quatro modelos: *civil-militar, interforças, intraforças e cultural*.

O processo de inclusão dos carros de combate no Exército Brasileiro pode, então, ser explicado através de duas destas escolas: pelo Modelo *Intraforças* e o Modelo *Cultural*. Os autores estudados, para cada modelo, foram Stephen Rosen e Elizabeth Kier.

[1] Adam Grissom é pesquisador da Rand Corporation. O artigo citado está em: Grissom, Adam. *The Future of Military Innovation Studies.* In: The Journal of Strategic Studies. Vol. 29, No. 5, Outubro de 2006. Págs. 905-934. O termo 'escola de pensamento' (school of thought) e todas as passagens a seguir do mesmo artigo foram traduzidas pelo autor para o português.

[2] Grissom, 2006: 907. Lembrar, apenas por questão de curiosidade, que o antônimo de inovação é estagnação.

O modelo *intraforças* de Stephen Rosen (1991) evidencia os aspectos estruturais das inovações militares em tempo de paz, a forma como se deu o processo de inclusão do elemento mecanizado, o modo como esta inclusão foi discutida dentro da organização e como ela foi imposta pelo seu alto comando a todos os membros da estrutura.

No caso do Exército Brasileiro, um dos problemas enfrentados pela organização na primeira metade do século XX foi justamente o de organizar a cadeia de promoções dos oficiais, que era influenciada pelo poder político como forma de garantir controle sobre os militares. O controle do alto comando sobre as promoções de seus subordinados pode servir para vetar ou aprovar propostas de transformação na organização militar.

Do *modelo cultural* nos apropriamos, neste trabalho, do conceito de cultura organizacional, para buscar reconstruir o ambiente que propiciou o estudo e produção doutrinária necessários à inovação militar. Como *cultura organizacional*, segue-se a definição dada por Elisabeth Kier (1999), de "*premissas básicas, normas, valores, crenças e conhecimento formal que molda o entendimento de determinada coletividade*" (Kier, 1999: 28). Dentro da organização estudada, a nova tecnologia dos carros de combate provocou um debate entre grupos em torno da função que ela exerceria operacionalmente.

Este debate nem sempre é só pautado por disputas de poder e recursos dentro da organização, mas também por mexer com as tradições destes grupos, que veem seus valores ameaçados pela "nova teoria da vitoria". Sendo assim, utiliza-se aqui o *modelo cultural* como forma de complemento explicativo ao *modelo intra-forças*.

Assim é possível analisar as discussões entre as armas do Exército Brasileiro a respeito da incorporação dos carros de combate. A nova arma causou, tanto no exército brasileiro quanto em outros exércitos, um árduo debate acerca de sua utilização, principalmente por considerar-se que a mecanização dos exércitos substituiria o transporte hipomóvel – os cavalos – e consequentemente a tradicional arma de cavalaria. A discussão em torno dessa possibilidade não envolvia apenas o poder sobre as promoções dos cavalarianos, mas também a cultura de sua arma.

Histórico da Motomecanização no Brasil

A introdução dos carros de combate no Brasil passou por três fases: a formação da primeira unidade, a Companhia de Carros de Assalto, em 1921; a criação do Centro de Instrução de Motomecanização, em 1938; e a chegada em massa dos equipamentos dos Estados Unidos da América, durante o meio e o fim da Segunda Guerra Mundial (Portella Alves, 1964: 391. Soares, 1993: 110). As fases não seguem uma sequência, e são distintas entre si.

A primeira unidade de carros de combate do Exército Brasileiro – e também a primeira da América do Sul – foi constituída em 1921, quando se formou a Companhia de Carros de Assalto, sendo posteriormente alterado para carros de combate no nome da unidade (em 1923). Sob o comando do então capitão José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, a unidade recebeu seus primeiros veículos e tripulantes (Bastos, 2011: 33. Louro, 2008: 30). O custoso material havia sido encomendado na França em 1919 e chegou ao Rio de Janeiro em 1920.

A companhia foi oficialmente criada no fim de 1921[3], ficando sediada na Vila Militar e adida à 1ª Divisão de Infantaria, constando como tropa especial no organograma do Exército de 1921. Teve seu primeiro emprego ainda em 1921, em manobras em conjunto com tropas e aviação. Durante a revolta tenentista de 1924, em São Paulo, atuou como força de ocupação após a fuga dos rebeldes da cidade. No restante da década de 1920, ela ainda participaria de algumas manobras e desfiles, e alguns dos veículos restantes tomariam parte na Revolução de 1930, no Rio de Janeiro (Bastos, 2011: 35. Louro, 2008: 33).

Os poucos recursos para a manutenção dos veículos, porém, foram reduzindo a capacidade operacional da unidade, e José Pessoa, promovido a major em 1924, acabou deixando o comando da Companhia. Sem o mesmo entusiasmo que seu antecessor, os comandantes seguintes conduziram a unidade enquanto houve carros *Renault* com capacidade operacional. O equipamento foi se deteriorando, os veículos deixaram de funcionar, até que a unidade foi decretada extinta do Exército, em 1932[4]. Encerrava-se assim sem sucesso a primeira fase de introdução dos carros de combate no exército (Bastos, 2011: 35,36).

[3] Decreto15. 235, de 31 de dezembro de 1921. Mas parte da companhia já existia desde 3 de outubro de 1920.

[4] Decreto 20.986, de 21 de janeiro de 1932.

A segunda tentativa de se constituir uma unidade de carros de combate no Exército Brasileiro (EB) foi realizada tendo uma série de fatores favoráveis: Já havia um setor dentro do Estado-Maior encarregado de planejar a mecanização de unidades da organização; havia o interesse da força em formar unidades mecanizadas, garantidos pelo organograma do exército de 1934[5] e por oficiais que estavam observando a utilização dos veículos em conflitos distantes; havia o apoio da Missão Militar Francesa (MMF); e havia oficiais qualificados e empenhados.

Durante a década de 1930, o Estado Maior do Exército (EME) se desenvolveu efetivamente como órgão centralizador do Exército. Embora o Ministro da Guerra se mantivesse como o comandante militar, o órgão e seu chefe passariam a ser os administradores da organização militar. O ministro, entretanto ainda mantinha o papel de ligação com o poder civil, que era o garantidor dos recursos para a modernização (Banha, 1984: 100-102).

O período do general Góes Monteiro como Ministro da Guerra, nos anos de 1934 e 1935, foi um momento de propostas para reformas básicas e expansão na organização militar. Esse período marcou as transformações do Exército com a promulgação de varias leis, como as Leis de Organização Geral do Exército, de Promoções e de Organização Geral do Ministério da Guerra, com o intuito de expandir e modernizar a organização militar (Magalhães, 1998: 344).

Destas leis, a Lei de Promoções regulamentava o controle sobre as promoções dentro da organização, reduzindo a influência política sobre a oficialidade enquanto aumentava o controle do comando do Exército sobre a mesma. De acordo com o modelo *intraforças* é este controle sobre as carreiras dos membros que permite ao comando organizacional influenciar no processo de transformação (Rosen, 1991: 21).

No período em que as novas Leis de Organização do Exército foram promulgadas a MMF, com seu contrato reformulado, atuava no assessoramento do EME, realizando os cursos denominados *de informações,* destinados aos oficiais superiores, para os atualizarem quanto a aspectos doutrinários e novas técnicas que iam se desenvolvendo nos exércitos europeus (Malan, 1988: 173).

[5] Decreto Nº 24.287 de 24 de maio de 1934.

Na chefia da MMF deste período estava o general Paul Noel, recentemente promovido ao generalato. Este comandante francês, observando as mudanças que estavam sendo propostas por Góes para o EB e percebendo o desejo de uma força mecanizada, idealizou em 1935 a formação de uma *seção de motomecanização* dentro do EME, que ficaria responsável pela constituição da nova arma (Bastos, 2011: 93. Alves, 1964: 393). Era um órgão técnico, administrativo e consultivo, e não de instrução.

A seção, em 22 de abril de 1937, enviou ao EME um relatório a respeito do estado em que se encontrava o processo de mecanização do Exército e constatou que pouco havia sido feito. No mesmo relatório, a seção levanta uma série de problemas e soluções possíveis para a motomecanização:

> Parece à seção que do rápido estudo se depreende como uma primeira e importante conclusão a necessidade de um órgão técnico que centralize as questões técnicas e impeça a dispersão de esforços evidenciada. Essa necessidade está em parte atendida pela criação desta seção. (...) Se essa solução ou outra equivalente não for adotada, dentro em pouco, a pluralidade de orientações e a diversidade de tipos de material terão tornado o problema da motorização do Exército de uma complexidade tal que os meios motorizados não darão o rendimento necessário. Sua reorganização se imporá, então, e custará muito mais que encarar desde logo o problema no seu conjunto e resolve-lo desde logo dentro de um programa preestabelecido.[6]

Como proposta para a moto-mecanização, a seção prescrevia dois estudos existentes dentro da documentação do EME: um produzido pelo general Waldomiro de Lima, recém enviado à missão de observação dos elementos mecanizados na Guerra da Abissínia, e outra produzida pelos instrutores do *curso de informações superiores*, realizado na Escola de Estado Maior. Ambos os estudos propunham a formação de uma primeira unidade em caráter experimental.

[6] Arquivo Nacional. Fundo Góes Monteiro, serie 4, sub-série 2, notação 694.4/694.5.

Dentre os oficiais que trabalharam na *seção de motomecanização* estava o capitão Paiva Chaves. Indicado pelo general Noel, Paiva Chaves havia feito o curso de moto-mecanização na Escola de Cavalaria do Exército Francês, em Saumur. Depois serviu na Escola de Estado-Maior do Brasil, como instrutor de cavalaria, tendo proferido uma aula para o *curso de informações* sobre os carros de combate, juntamente com um oficial da MMF, major Pierre Demiau, instrutor de cavalaria, e outro estagiário no Exército Francês, o também capitão (de infantaria) Durval de Magalhães Coelho (Alves, 1964: 395. Bastos, 2011: 94).

A proposta formulada por estes oficiais para a mecanização do EB consistia na mecanização gradual da força, constituindo unidades de *cavalaria mista*, composta de unidades a cavalo e mecanizadas. A mecanização deveria começar pelas unidades mais leves, com veículos blindados de reconhecimento, e posteriormente chegar aos carros de combate médios. O posicionamento destas unidades deveria ser, preferencialmente, nas regiões fronteiriças, mas esta ideia acabou sendo vetada pelo EME, que dava preferência às forças residentes na capital[7].

Em 1938, de regresso da Guerra na Abissínia, o general Waldomiro Castilho de Lima entregou seu relatório de observação às tropas italianas, onde opinava pela compra de carros leves italianos, os carros autometralhadoras CV 3/35[8], fabricados pela indústria italiana *Fiat-Ansaldo*. Os carros *Renault*, de 1921, eram poucos e estavam obsoletos, necessitando de substituição[9].

Convocados pelo gabinete do Ministro da Guerra, general Eurico Dutra, formou-se uma comissão para pensar a utilidade da compra dos veículos, e o capitão Paiva Chaves, membro da comissão, considerou a proposta do general Waldomiro de Lima viável e concordou com a compra dos carros italianos.[10]

---

[7] Idem. Notação 694.10.

[8] O CV 3/35 italiano era um modelo redesenhado do carro leve britânico Carden-Loyd, no modelo conhecido na época como *tankette*, ou carro de combate leve. Era útil, teoricamente, em missões de reconhecimento e apoio leve de infantaria. Com o decorrer da II Guerra, os modelos *tankette* se mostraram inúteis no cumprimento de suas funções, em face de blindados e infantaria fortemente armados, e foram abandonados.

[9] Restavam, nesta época, poucos destes veículos, que faziam parte da Seção de Carros de Combate do Batalhão de Guardas, no Rio de Janeiro (Bastos, 2011: 36).

[10] Chefiava essa comissão o general Castro Junior, sendo ainda composto pelo tenente coronel Álvaro Fiúza de Castro (Alves, 1964: 393).

Os carros, em numero de vinte e três, formaram em 25 de maio de 1938 o primeiro Esquadrão de Autometralhadoras, também denominada de Subunidade Escola Motomecanizada, que foi confiado ao comando do capitão Paiva Chaves, que teve liberdade para escolher seus subordinados (Bastos, 2011: 94. Alves, 1964: 394). Pensado inicialmente como uma subunidade-escola, acabou sendo formada como tal, em janeiro de 1939, quando o major de infantaria Durval de Magalhães Coelho chega para assumir o comando do Centro de Instrução de Motorização e Mecanização (CIMM), sendo o capitão Carlos Flores de Paiva Chaves seu subcomandante (Bastos, 2011: 94. Alves, 1964: 394).

Os cursos do CIMM passaram a ser realizados no mesmo ano, tendo como instrutores alguns dos oficiais que serviram anteriormente no esquadrão. Entre os alunos, 26 oficiais – capitães e tenentes - das três armas existentes no exército (Infantaria, Cavalaria e Artilharia). A maioria, descritos por um dos instrutores da primeira turma, era de "gente da velha guarda, sinceramente voltada para a renovação que a moto-mecanização representava" (Peregrino, 1979: 17), sendo que alguns dos oficiais que vieram prestar o curso eram defensores da linha tradicional da arma cavalariana.

A reação dos oficiais

A cavalaria, das armas do Exército, se revelaria profundamente tradicional frente ao processo de mecanização. Algumas das unidades militares possuíam um caráter histórico que confere a elas determinados valores tradicionais[11]. Em relação à cavalaria, essa tradição não pode ser percebida como pertencente a determinadas unidades, mas à cavalaria como um todo.

A arma de cavalaria passou por reformas decorridas da missão veterinária vinda antes da MMF, em 1913, que auxiliou na reforma da Fazenda de Saicã, onde se criavam os cavalos do Exército, e no treino de pessoal para cuidados necessários dos animais (Malan, 1988: 104). Com a chegada da MMF, houve a reformulação do curso de cavalaria com a formação temporária de uma escola em 1925 para nivelar o ensino nos quadros desta arma.

[11] Vide os antigos regimentos de cavalaria originados no Rio de Grande do Sul, com suas tradições oriundas do período imperial, inclusive anterior à Guerra do Paraguai. O Regimento de Dragões da Independência seria hoje o exemplo mais exato.

Centralizar parte desse treinamento permitiu a realização do processo de difusão das tradições cavalarianas, levando à formação de um espírito de corpo em torno da arma e de seus membros, apregoando os valores do grupo e rejeitando qualquer mudança em seus métodos de combate, que poderiam ser identificados como danosos ao seu padrão. Neste caso, a eliminação do cavalo no seu emprego de combate com certeza era vista como danosa pelos oficiais mais antigos, pois podia eliminá-los da cadeia de promoções dentro da força.

Pode-se defender esta ideia através da análise das relações de livros a venda na época, a respeito deste assunto: esta lista era publicada nas edições de *A Defesa Nacional* (DN: 06/1935; 06/1939; 05/1942). Também nos livros trazidos pela MMF que tratam do uso da arma da cavalaria e nas palestras oferecidas pelos oficiais franceses oriundos desta arma (Silva, 1936: 81; 167-168).

Até mesmo artigos publicados por oficiais da arma de infantaria não davam aos carros atenção central nas operações, como analisa Soares ao mapear as matérias de *A Defesa Nacional* na década de 1920:

> Apesar do grande valor destes aparelhos para a vitória aliada de 1918, parecia haver desconfiança militar em relação a estes veículos, que lhes recusavam espaço até mesmo como simples acompanhantes da infantaria. (Soares, 1993: 77)

Acossado pelo corporativismo dos cavalarianos e pelo desprezo dos oficiais das outras armas, os carros de combate pareciam não ter futuro no EB da década de 1920. Corroborando essas afirmações, tem-se o relato de um oficial de cavalaria daquele período:

> Talvez se possa atribuir tão paradoxal resultado (o fim da Companhia de Carros de Assalto), em boa parte, ao tratamento polemico que era dado no pós-guerra (1914-1918) ao problema da moto-mecanização. Discutia-se com abundancia nas revistas militares, e mesmo em livros, se os blindados e o motor, em geral, deveriam ser incorporados à estrutura militar. Argumentava-se, principalmente em torno da vulnerabilidade dos blindados e da dificuldade dos veículos motorizados, quanto ao seu deslocamento através de estradas precárias, quase sempre. A cavalaria, em especial, repudiava os meios motomecanizados como inimigos das suas tradições.

> Além disso, diziam os cavalarianos ortodoxos, resultavam garantidamente incapazes de substituírem os préstimos do cavalo. Condescender com o motor era traição pura, nos arraiais da Cavalaria. (Peregrino, 1979: 7)

Convém lembrar que o emprego dos carros de combate, durante a década de 1920, seria arduamente discutido nos países europeus, nos EUA e na URSS, sem que se chegasse a um consenso sobre seu emprego. Embora já houvesse defensores do papel importante do carro de combate como arma principal, essa defesa ainda fazia parte do campo teórico e experimental (Murray, 1996: 21; 24-28).

O *modelo cultural* serve para analisar o comportamento dos oficiais das armas e suas reações à inovação dos carros de combate no EB. Em relação ao confronto dentro da arma de cavalaria entre as tradições e a inovação, *A Defesa Nacional* serviu muitas vezes como rinque para estes embates.

A revista *A Defesa Nacional* era composta apenas de redatores militares. Oriundos de todas as armas do Exército, eles eram responsáveis por escrever artigos próprios ou autorizar a publicação de terceiros nas seções da revista destinadas às suas respectivas armas. Sendo assim, seria mais acertado que este redator, sendo militar da arma e, portanto, tendo suas próprias opiniões a respeito de sua especialização, permitisse a publicação de artigos que estivessem de acordo com seu modo de pensar[12].

Nas edições de *A Defesa Nacional* não há uma discussão a respeito da mecanização da cavalaria durante a década de 1920. O que existem na revista são alguns artigos a respeito da motorização de elementos do exército, em especial nas armas de infantaria e artilharia. Os artigos ligados à arma de cavalaria neste período são, em geral, a respeito de equipamentos para montaria militar, armas usadas pelos cavalarianos e instrução sobre a arma.

[12] Saindo do âmbito da revista para demonstrar esta disputa dentro da arma de cavalaria verifica-se a quantidade de livros publicados sobre a arma em sua utilização tradicional por autores de renome dentro da organização. Um destes, digno de nota, é o general Valentim Benicio da Silva, que havia sido instrutor da escola de cavalaria em meados da década de 1930, e publicou pelo menos dois livros a respeito da arma, defendendo os valores cavalarianos. Destes títulos o principal é *O Oficial de Cavalaria* (Silva, 1936), escrito no seu período como instrutor, e no posto de coronel. O livro faz uma veemente defesa do uso da cavalaria em sua função tradicional, chegando a possuir um capitulo acerca da moto-mecanização, em que o autor apregoa que os avanços da era do motor não serão suficientes para tirar do cavalo e seu condutor o espaço no campo de batalha.

Como escreve Mauricio Soares, as matérias envolvendo os carros de combate eram poucas, embora isso não fosse um indicativo de desinteresse dos oficiais brasileiras com a nova arma (1993: 75). Como ele indica, conforme avançam os debates internacionais sobre o uso dos carros, aumentam a quantidade de artigos a respeito do tema (1993: 76-82).

É necessário contextualizar os artigos. Até a década de 1930, os artigos sobre os carros de combate não eram publicados pela seção da arma de cavalaria. O primeiro artigo publicado foi em 1921 e referia-se ao uso do carro de combate na arma de infantaria. Os redatores da cavalaria, na revista, publicavam artigos demonstrando exercícios e manobras utilizando cavalos.

Após 1930, o assunto vai ganhando importância em variadas seções da revista (Soares, 1993: 79). Outros oficiais das demais armas também escreveram sobre a mecanização. A redação da arma de infantaria, em especial, publica em quantidade artigos difundindo a mecanização do transporte da infantaria (DN, 1938: 27; 777). Outros artigos aparecem na seção destinada a discutir Tática Geral, mais generalizada[13]. A discussão sobre as transformações decorrentes da nova técnica, no entanto, afetavam mais a arma de cavalaria, provocando maior discussão.

Em particular, em relação aos defensores do carro de combate e da mecanização, os defensores da cavalaria argumentavam que o cavalo seria mais favorável para se deslocar através da imensidão do país, que possuía poucas estradas em condições de uso durante todo o ano[14]. Esse discurso da utilidade do cavalo ecoa pelos oficiais defensores do cavalo durante a década de 1920 e sobrevive ainda até meados da década de 1940 (Soares, 1993: 89-90; 93; 96).

---

[13] Exemplo disso é a publicação de um artigo do capitão Durval Coelho, futuro comandante da CIMM, lançado na revista enquanto ele ainda estava em estagio na França, a respeito do uso de carros de combate e unidades motorizadas em conjunto com a infantaria (Coelho, DN, 1938: 610).

[14] Embora se releve aqui mais o discurso em si do que a real condição das estradas brasileiras na época, vale ressaltar, a nível de explicação, que o órgão federal responsável diretamente pelas estradas de rodagem só foi criado em 1927. A primeira estrada moderna, asfaltada, do Brasil, foi a Rio-Petrópolis, atual BR-040. Mesmo com um órgão próprio, a construção de estradas não avançava, devido à baixa autonomia que este órgão possuía para trabalhar. Isso se resolveu apenas em 1945, quando o já formado DNER recebeu a autonomia necessária para tal.

Essa situação se modifica quando o capitão Paiva Chaves assume a redação da arma de cavalaria na revista *A Defesa Nacional*, por volta de 1936, após seu retorno do estagio na Escola de Saumur. Embora ele não escrevesse artigos, aprovou que terceiros defendessem o elemento mecanizado em artigos da revista. Como cavalariano de formação (e de acordo com os relatos de oficiais da época, perito cavaleiro), ele manteve a publicação de artigos direcionados para a cavalaria tradicional, mas, aos poucos, também permite a publicação de artigos sobre a mecanização da arma.

O primeiro destes artigos, e talvez o mais importante, foi escrito pelo capitão João de Deus Mena Barreto, em setembro de 1937 sob o titulo: *A Exploração e a Motorização*. Nele se percebe, primeiramente, a nota de Paiva Chaves, explicando o motivo de sua publicação na seção:

> Dentro do espírito liberal da Revista, a Seção não quer deixar de publicar as ideias do estudioso camarada, embora algumas delas sejam ainda do domínio das especulações intelectuais ou das experiências. Elas servem, contudo, para alertar os espíritos dos quadros para os progressos da técnica. (Barreto, DN, 1937: 338).

O artigo de Mena Barreto, embora fosse técnico, teve questões levantadas pelo autor quanto ao uso do cavalo ou dos veículos motorizados: "Será lógico antepor o cavalo ao motor, admitindo-se que ele tenha escapado das asfixias pelos gases e da morte por mil outros incidentes?" (Barreto, 1937: 341). Ainda demonstra-se que o desenvolvimento em outros exércitos (em especial neste caso o britânico) era acompanhado pelos oficiais brasileiros: "Em todos os exércitos adiantados, a motorização já está definitivamente consagrada, principalmente, no que se refere a uma grande parte do Exército. (...) Os EUA, Rússia, Japão, França, Itália, Alemanha, Espanha, Polônia, Bélgica, Tcheco Eslováquia, Romênia, Yugoslávia, Suécia, já adotaram a motorização nos seus exércitos, uns em maior, outros em menor escala" (Barreto, DN, 1937: 341-342).

Mena Barreto ainda cita livros e artigos publicados sobre os novos experimentos com os carros de combate (Barreto, DN, 1937: 343). Ele também analisa o uso dos carros na Guerra do Chaco e na

Abissínia (Etiópia); comenta sobre o estado precário das estradas brasileiras, e relata sobre as primeiras utilizações de unidades motorizadas no Exército Brasileiro, durante a perseguição de Rondon aos revoltosos tenentistas de 1924 no Paraná, e posteriormente a formação da primeira unidade motorizada do Exército em caráter experimental, em 1926[15].

Em relação à antiga cavalaria, Mena Barreto defendeu que a motorização não implicava no fim do "espírito cavalariano" dos oficiais. Pelo contrario, aumentaria a eficiência e utilidade da arma:

> Tal opinião assenta simplesmente na realidade de nossos dias... é o meu espírito de cavalariano que me leva a encarar essa realidade. E é com grande pesar que vejo pouco a pouco desaparecerem as tradições gloriosas da arma que foi a dos meus heroicos antepassados" (Barreto, DN, 1937: 346).

Mena Barreto, sendo oficial de cavalaria e ainda ocupando um posto intermediário da carreira militar, demonstrou a necessidade dos oficiais em se atualizar em relação à sua arma como garantia da sobrevivência deles próprios como profissionais, condizente com o *modelo intraforças*. Também demonstrou que possuía ainda o apego às tradições culturais inerentes à sua arma, salientando a necessidade de sua manutenção – ou de ao menos parte dela – em face às mudanças técnicas, evidenciando o conflito cultural existente na transformação organizacional (*modelo cultural*).

A redação da seção na revista permite democraticamente o direito de resposta, que por vezes vem no mesmo número, em artigos menores se comparados aos da mecanização e exaltando as tradições da cavalaria tradicional. Como exemplo, temos um artigo do capitão Walmir de Araripe Ramos, lançado pouco depois ao de Mena Barreto, que ironiza a discussão existente dentro da arma, ressaltando os argumentos de ambos os lados:

[15] Uma bateria de Canhões de 155 mm, adaptados a um trator (DN, 1937: 345). Estes dois exemplos citados no artigo de Mena Barreto são exemplos de motorização de unidades, não de mecanização, da qual fazem parte os carros de combate.

> Eu quero ver, dizem uns, na hora H, quando o motor falhar, quando os carros e caminhões ficarem atolados nas estradas, se não é o cavalo que irá resolver o problema. – Não se pode admitir, consideram outros, que não se avance com a civilização: ninguém vai marchar a cavalo quando se tem o automóvel (...), capaz de andar em qualquer terreno. – Na Europa é possível a motorização (...). Lá há boas estradas (...). Depois, nós não temos o petróleo... (Ramos, DN, 1938: 297-298).

Este oficial ainda avisa:

> O fato é que até agora ainda não houve uma solução que satisfizesse as duas opiniões em constante choque (...)... um jovem tenente resolve o problema com facilidade de pasmar: fala sobre o cambio...grandes capitais, explora o subsolo, constrói estradas de ferro, produz aço...o petróleo jorra...funda fabricas de armas e aviões, e o Estado Maior do Exército orientando tudo isso... Às vezes a gente fica pensando se tudo isso possa se realizar um dia, e bem diz o espírito otimista dos nossos oficiais que assim pensam e, reza para que se conservem sempre com essas ideias até a idade de poderem ser chefes do exército... (Ramos, DN, 1938: 298).

Outro autor constante de artigos deste tema era o tenente Umberto Peregrino Seabra Fagundes, cavalariano, recém saído da Escola de Realengo, que já era redator da revista, na área de literatura em geral. Umberto Peregrino se torna um dos primeiros defensores da modernização da arma, provavelmente devido ao contato com Paiva Chaves. Assina alguns artigos a respeito das mudanças que iam ocorrendo na cavalaria, e defende a modernização dela no EB.

As publicações sobre a mecanização aumentaram conforme se formava o Esquadrão de autometralhadoras (EsqAA), comandado por Paiva Chaves e onde foram servir Umberto Peregrino e alguns outros oficiais que escreviam artigos do mesmo tema na revista, como Moacyr Potyguara. Mas em 1939 surgia uma nova seção na revista, designada para a motorização em geral, devido à quantidade de artigos que já estavam sendo publicados a respeito deste tema.

Os artigos são relacionados ao recém-formado Esquadrão, em sua maioria. São relatos a respeito do material utilizado – os carros *Ansaldo* – ou da rotina da escola (DN, 1938: 319. 1939: 631; 635).

Uma nova reformulação da revista *A Defesa Nacional*, a partir de 1940, extingue as divisões por arma para os artigos. Eles passaram a vir sem identificação da arma a qual se destinam e também sem identificar a arma a qual pertence o autor do artigo.

A partir do início da II Guerra Mundial, o debate toma outro rumo. O bem sucedido uso ofensivo dos carros de combate pela Alemanha ao invadir a Polônia, em 1939, e na França, em 1940, tira dos oficiais favoráveis ao uso do cavalo parte importante dos seus argumentos. Os defensores da modernização agora têm as provas da eficiência dos carros de combate. O debate então se foca na situação brasileira, em como motorizar a cavalaria do EB em face dos recursos disponíveis e da oficialidade ainda treinada no velho estilo de combater, e passa a ser incentivado pelos comandantes da arma.

Em 1941 o antigo comandante da Companhia de Carros de Assalto, José Pessoa, era general e inspetor da arma de cavalaria. Conduziu-se sob sua direção uma conferência a respeito da 'Cavalaria Moderna' na Inspetoria, onde palestraram oficiais das duas linhas de formação técnica da arma. Do lado da moto-mecanização, sob o titulo *A motomecanização e a Cavalaria*, palestrou o Tenente Umberto Peregrino, como ex-instrutor do CIMM. Analisando o papel da cavalaria tradicional, palestrou o capitão Hugo Garrastazu, de titulo *Alguns problemas da Cavalaria em face do material moderno*.

As duas palestras, que foram posteriormente publicadas na revista *A Defesa Nacional*[16], demonstram que o debate parecia chegar a um meio termo: as formações de cavalaria mista:

> Não cabe aqui fixar limites nem apontar caminhos. Em todo caso, uma coisa tenho como certa: A Cavalaria Mista é a nossa solução. (...) O motor está longe de ser um concorrente do cavalo. E no Brasil, como em nenhuma parte, o cavalo e o motor não se excluem. Antes, se completam. (...) Não estamos mais diante de um problema discutível, mas de um fato consumado. (Peregrino, DN, 1941: 339)
>
> Buscamos, pois, o meio termo. (...) A Cavalaria Brasileira, ciosa de suas tradições, receberá de braços abertos mais essa ampliação. (...) Será a mesma cavalaria de todos os tempos, pelo papel a desempenhar, por tudo, só os meios variarão...

[16] DN, 1941: 229; 319.

> Sequência natural, apenas uma questão de adaptação, faculdade que tem assegurado a vida da cavalaria. (Garrastazu, DN, 1941:1005)

A Cavalaria Mista acabou sendo a solução viável devido à falta de recursos do EB para motorizar toda a arma. O processo de modernização já havia se iniciado com a formação do CIMM. Com o tempo, a transformação – seguindo o curso ideal do modelo *intraforças* – difundiria entre os oficiais da arma os novos meios. Os oficiais do modelo cavalariano tradicional, receosos de que suas carreiras profissionais e as tradições inerentes a sua arma estivessem ameaçadas pelo elemento motorizado – seu modo de vida – impuseram barreiras à mudança, mas acabaram vencidos, ao perceber que seu método operacional se tornou obsoleto, com o início da II Guerra Mundial.

A disputa entre os grupos permaneceria ainda em meio à II Guerra Mundial. Ainda há, em 1941, mais artigos sobre o uso do cavalo[17]. No entanto, são artigos voltados ao teor técnico, e demonstrando que a cavalaria hipomóvel se tornava a exceção, e não a regra, nas ações de combate modernas. Os carros de combate ocuparam as funções operacionais da cavalaria tradicional, de choque e movimento das forças principais dos exércitos em conflito (com os demais elementos mecanizados das outras armas).

Os artigos na *A Defesa Nacional* redigidos por oficiais da cavalaria passam menos a defender o uso dos animais, e mais o 'espírito' da arma como elemento importante para o Exército, demonstrando que a formação da Cavalaria Mista se tornou aceitável pelos oficiais cavalarianos. No artigo escrito pelo Tenente Moacyr Ribeiro Coelho, lemos o seguinte trecho:

> Já o tem dito vários mestres da cavalaria brasileira na atualidade, a moto mecanização virá, pelo menos no momento atual do nosso país, cooperar para o poderio da Arma alongando-lhe o raio de ação e permitindo grande mobilidade com maior potencia de fogos. Continuemos sem precipitações nem desfalecimentos a obra daqueles que nos procederam nas falanges heroicas e que souberam adaptar a Arma a cada novo aspecto do combate,...

[17] DN, 1940: 705. 1941: 197.

> porque o espírito da cavalaria está no arrojo da busca por informações, no supremo risco de carregar brutalmente sobre o adversário – isso o cavalariano há de fazê-lo sempre, quer monte um corcel fogoso ou dirija um monstro de aço resfolegante! Creiamos na Cavalaria tal como a possuímos hoje; desejemo-la e a edifiquemos no futuro, poderosa, motorizada e mecanizada, que as mesmas serão as suas características e missões essenciais e o mesmo espírito de dedicação e arrojo que através dos séculos sustentou o sabre do cavalariano, há de acompanhá-lo para o interior dos carros de combate! Acima de tudo, confiemos, porque o espírito da cavalaria é eterno! (Coelho, DN, 1940: 197)

Conclusão: Cultura Organizacional e Inovação - Tecnófilos e tecnófobos.

Os oficiais tradicionalistas começaram a aceitar a transformação da sua Arma, adaptando sua cultura e valores tradicionais aos novos métodos. A manutenção parcial da cultura da Cavalaria reduziu as incertezas desses oficiais frente às mudanças que poderiam ocorrer em sua profissão. Também com a formação da Cavalaria Mista, ainda haveria dentro da organização militar espaço para que as carreiras dos dois grupos de oficiais pudessem se desenvolver plenamente.

Essa solução deveria permitir uma transformação gradual da organização militar, onde a oficialidade tradicional cavalariana seria lentamente substituída por oficiais de pensamento moderno, melhor adaptado à guerra mecanizada que surgia, e mais capazes de compreender a 'nova teoria da vitória' que seria utilizada pelos exércitos modernos da II Guerra Mundial.

Utilizando as expressões cunhadas por Eliot Cohen (2010: 142), pode-se entender como se dividiu a oficialidade do exército, em especial na arma de cavalaria, em face da nova tecnologia que se inseria. Se por um lado havia os defensores da modernização (tecnófilos), e sonhadores do desenvolvimento brasileiro, por outro havia aqueles que a viam como algo desnecessário (tecnófobos), inapropriado à situação do Brasil no período.

A respeito da visão do Exército como uma força única em pensamento e ações, em especial em relação a melhorias em suas condições e equipamento, os modelos utilizados para entender o processo de inovação se baseiam no conceito de que as organizações militares não são um grupo homogêneo, mas miríades de grupos menores de profissionais disputando o poder dentro delas, e desejosas de que o *modus operandi* (e também o *modus vivendi*) de sua especialização não seja modificado.

Percebe-se também a força das tradições dentro da organização militar. O apego emocionado de um grupo a uma tradição pode ser um fator de extremo risco à organização a partir do momento em que ele se opõe a mudanças tecnológicas e operacionais que possam melhorar a eficiência de suas funções.

Como proposto no *modelo intraforças* de estudo da inovação em organizações militares formulado por Stephen Rosen, percebemos que, ao contrario do caso de 1921, há um interesse organizacional em torno da constituição de uma arma blindada neste segundo momento. Como ele sugere, a inovação deve estar alinhada com os interesses entre os líderes da organização, os oficiais de nível hierárquico médio e com arranjos institucionais que protejam a inovação de interferências durante sua consolidação. Com isso, os líderes da organização têm de perceber a necessidade de uma 'nova teoria da vitória'; conduzir um planejamento intelectual e organizacional da transformação; e abrir espaço na cadeia de promoções hierárquicas para seus condutores para que ela se desenvolva e se difunda na organização militar (Rosen, 1991: 20-21).

Esse modelo evidencia o processo ocorrido com o Esquadrão de Autometralhadoras de Paiva Chaves. Havia a necessidade de a organização ter uma 'nova teoria da vitória', expressa no seu desejo de se modernizar. A unidade responsável por promover a inovação foi concebida dentro da estrutura de comando (o EME, com a assessoria da MMF, forma a *Seção de Motomecanização*). Foi formulada e planejada a transformação de modo viável, e aprovada pelo alto comando (a ideia da unidade experimental de 'cavalaria mista' servia às necessidades do exército). Reuniram-se então os recursos necessários à sua criação (a compra foi autorizada pelo Ministério da Guerra), formando a unidade que passaria a instruir os demais membros da força (a constituição em unidade escola) na nova doutrina operacional.

No estágio final, a nova doutrina é difundida dentro da organização através das promoções hierárquicas dos oficiais que conduziram a transformação. Analisando a carreira dos oficiais – instrutores e alunos - que passaram pelas primeiras turmas do CIMM, descobre-se uma quantidade razoável de futuros generais, sendo que alguns ainda retornariam ao CIMM (ou seus nomes posteriores) como seus comandantes[18].

[18] Dentre os oficiais que serviram como alunos no Esquadrão e posteriormente atuaram como instrutores e comandantes do CIMM/EsMB e que atingiram o generalato, estão: Fernando Belfort Bethlem, Moacyr Barcelos Potyguara, Umberto Peregrino Seabra Fagundes, João Alberto Dale Coutinho, Vasco Kropf de Carvalho, Aarão Benchimol, Eduardo Regis Vieira, além de Carlos Flores de Paiva Chaves. Entre os comandantes seguintes, que atingiram o generalato, estão: Artur da Costa e Silva, Adalberto Pereira dos Santos, Antero de Matos Filho, Vicente de Paulo Dale Coutinho e Ariel Pacca da Fonseca (Peregrino, 1979: 15 a 22).

REFERÊNCIAS

ADAMSKY, Dima. The Culture of Military Innovation. Stanford: Stanford University Press, 2010.

ALBUQUERQUE, José Pessoa Cavalcanti de. Diário de minha vida. In: Arquivo José Pessôa. Centro de Pesquisa e Documentação - Fundação Getulio Vargas. Documentos: JPdv 1953.00.00, rolo 1, fotogramas 1 a 89.

ALVES, J. V. Portella Ferreira. Os Blindados através dos séculos. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1964.

BARRETO, João de Deus Mena, A Exploração e a Motorização. In: A Defesa Nacional: Setembro de 1937.

BASTOS, Expedito Carlos Stephani. Blindados no Brasil: Um longo e árduo aprendizado. Volume 1. Bauru: Taller Comunicação, 2011.

BASTOS FILHO, Jayme de Araújo. A Missão Militar Francesa no Brasil. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1994.

BANHA, Paulo da Motta (Crd.). História do Estado Maior do Exército. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1984.

CABRAL, Vitor Hugo de Alencar. Emprego dos carros de combate. In: A Defesa Nacional: Outubro de 1941.

CIDADE, Francisco de Paula. O Cavalo ou o Motor? In: Revista militar Brasileira. Janeiro-Junho de 1941.

COELHO, Durval de Magalhães. Evolução do Combate de Infantaria. In: A Defesa Nacional: Junho de 1935.

COELHO, Moacyr Ribeiro Coelho. A Motomecanização e o Espírito de Cavalaria. In: A Defesa Nacional: Julho de 1940.

COHEN, Eliot. Technology and Warfare. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James;

COHEN, Eliot & GRAY, Colin (orgs), Strategy in the Contemporary World. New York: Oxford, 2010.

FARRELL, Theo G. & TERRIFF, Terry. The Sources of Military Change. In idem, Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002.

FARRELL, Theo. Culture and Military Power. In: Review of International Studies. N. 24, pp. 407-416. British International Studies Association, 1998.

FIGUEIREDO, José de Lima. BlitzKrieg. In: A Defesa Nacional: Outubro de 1940.

GARRASTAZU, Hugo. Alguns problemas da Cavalaria em face do material moderno. In: A Defesa Nacional: Outubro de 1941.

GRAY, Colin S. Another Bloody Century: Future Warfare. Londres: Phoenix, 2005.

GRISSOM, Adam. The Future of Military Innovation Studies. In: The Journal of Strategic Studies. Vol. 29, No. 5, Outubro de 2006.

KIER, Elizabeth. French and British Military Doctrines between the Wars. Princeton University Press, New Jersey. 1999.

LOPES, J, Codeceira, Orgulho da Cavalaria. In: A Defesa Nacional: Novembro de 1940.

LOURO, João Marcos Macedo. Carros de Assalto: Seu primeiro comandante no Brasil. Monografia de conclusão de curso de graduação em História. Universidade Federal Fluminense, 2008.

MAGALHÃES, João Batista. A Evolução Militar do Brasil. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

MALAN, Alfredo Souto. Missão militar francesa junto ao exercito brasileiro. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

MINISTÉRIO DA GUERRA. O Problema do Rearmamento do Exército. Rio de Janeiro: Imprensa Militar, 1938.

MCCANN, Frank D. Soldados da Pátria: Historia do Exercito Brasileiro. 1889-1937. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. Aliança Brasil Estados Unidos; 1937-1945. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1995.

MURRAY, Williamson; MILLET, Allan. (ed.) Military Innovation in the Interwar Period. Cambridge University Press. 1996.

_____; KNOX, MacGregor (ed.). The Dynamics of Military Revolution: 1300-2050. Cambridge University Press. 2001.

NETO, Manuel Domingos. Acerca da Modernização do Exercito. In: Comunicação e Política. Rio de janeiro: v. 22, n. 3; 2004.

_____. Influência estrangeira e luta interna no Exército (1889-1930). In: ROUQUIÉ, Alain. Os Partidos Militares no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1980.

_____. Gamelin, O modernizador do Exercito. In: Tensões Mundiais, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan/jun. 2007.

PAIVA CHAVES, Carlos Flores de. Da Motorização e da mecanização da Cavalaria. Conferencia realizada no Curso de Informações da Escola de Estado Maior, 1936. In: Revista Militar Brasileira: 1937.

PEREGRINO, Umberto. Crônica Histórica: Esquadrão de Auto-metralhadoras, Centro de Instrução de moto-mecanização e Escola de Moto-mecanização. Rio de Janeiro: 1979.
_____. O Problema da Motomecanização. In: A Defesa Nacional: Setembro de 1938.

_____. A Motomecanização e a Cavalaria. Palestra proferida na Inspetoria de Cavalaria em 1941. In: A Defesa Nacional: Agosto de 1941.

POSEN, Barry R. The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the world wars. Nova Iorque: Cornell University Press, 1984.
POTYGUARA, Moacir. A Motomecanização e a Cavalaria. In: A Defesa Nacional: Abril de 1941.

RAMOS, Walmir de Araripe. Reportagem. In: A Defesa Nacional: Março de 1938.

REIS, Souza. Carros de Assalto e doutrinas de combate na Alemanha e URSS. In: A Defesa Nacional: Fevereiro de 1938.

ROSEN, Stephen Peter. Winning the Next War: Innovation and the Modern Military. Nova Iorque: Cornell University Press, 1991.

SILVA, Benício da. O Oficial de Cavalaria: Como é, como deve ser. Rio de Janeiro: J.M.O.C., 1936.

SOARES, Mauricio de S. Mallet. A Modernização no Exército Brasileiro: O caso da Mecanização da Cavalaria. Dissertação de Mestrado em Engenharia de produção, defendida na COPPE-UFRJ,em 1993.

RECEBIDO EM 08/10/2013
APROVADO EM 20/12/2013

O TENENTISMO NACIONAL-LIBERTADOR: O NACIONALISMO ANTIOLIGÁRQUICO DOS TENENTES NA ALIANÇA NACIONAL LIBERTADORA (ANL)

Guilherme Pigozzi Bravo*

RESUMO

Este artigo propõe apresentar e discutir a trajetória do movimento tenentista, nos decênios de 1920 e 1930, e a formação da Aliança Nacional Libertadora (ANL). Embora contasse com a colaboração de vários setores políticos e sociais, unidos em torno da luta contra o fascismo e contra a Lei de Segurança Nacional, coube a uma parcela do movimento tenentista, a iniciativa para a formação da Aliança. Descontentes em relação à maneira pela qual Getúlio Vargas conduzia a política nacional, decidiu o referido grupo lutar pela "regeneração" dos princípios revolucionários, em favor dos quais, apoiaram a Aliança Liberal, em 1930. Para a parcela do movimento tenentista, fundadora da ANL, tanto o latifúndio, quanto o domínio exercido pelas potências imperialistas na economia e na política brasileira constituíam um entrave ao desenvolvimento econômico e social do país. Além disso, representavam a base de sustentação da hegemonia política, econômica, social e ideológica dos grupos oligárquicos.

Palavras-Chave: Tenentismo, ANL, Oligarquia, Imperialismo.

* Doutorando em ciências sociais pela FFC-UNESP Marilia. Mestre em ciências sociais pela UNESP. Graduado em História pela FCL 0- UNESP de Assis.

Abstract

This article presents and discusses the trajectory of Tenentismo movement, in the decades of 1920 and 1930, and the formation of the Aliança Nacional Libertadora (ANL). Although counted with the collaboration of various political and social sectors, united in the struggle against fascism and against the National Security Law, it fell to a portion of the movement lieutenants, the initiative for the formation of the Alliance. Unhappy about the way in which Vargas led national policy, this group decided to fight for the "regeneration" of revolutionary principles, in favor of which supported the Aliança Liberal, in 1930. For the fraction of a tenentista movement, founder of the ANL, both latifundium, and the dominance of the imperialist powers in the Brazilian economy and politics were an obstacle to economic and social development of the country. Additionally, both latifundium and imperialism represent the support base of political, economic, social and ideological hegemony of the oligarchic groups.

Keywords: Tenentismo, ANL, Oligarchy, Imperialism.

INTRODUÇÃO

Desde a proclamação da República, os militares conquistaram uma posição de relevo no cenário político. Tal papel de destaque assenta-se nas características das Forças Armadas como uma instituição identificada com os interesses nacionais e que possui o recurso às armas como forma de intervenção. Assim, nas décadas de 20 e 30, os tenentes foram fiéis à tradição intervencionista-salvacionista do exército, com seus ideais regeneradores de moralização da política e igualdade social. De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1978, p.114),

> [...] Particularmente o exército brasileiro, entre as organizações militares, evoluiu e se constituiu como organização, quer dizer, com normas, hierarquias, padrões de carreira, canais de comunicação etc., independentemente da hegemonia política e ideológica da burguesia. [...] Aberto a diversas formulações ideológicas e influências profissionais – o positivismo, a geopolítica, o nacionalismo, as missões alemã e francesa –, o exército brasileiro necessitou acomodar concepções divergentes quanto à natureza da boa sociedade a ser criada e quanto ao modo de criá-la. Por isso foi levado a desempenhar historicamente o papel de definidor dos limites constitucionais do sistema político brasileiro, [...]

Para que se possa compreender o movimento tenentista, deve-se, antes, entender o comportamento político do Exército, desde o final do século XIX. Por exemplo, foram os militares que lideraram o movimento que pôs fim ao regime imperial e instaurou a República. Até 1930, foram várias as oportunidades em que o Exército[1] atuou

[1] É importante ressaltar o fato de que o Exército não constituía um todo coeso e hegemônico. Neste sentido, havia, no interior da instituição, conflitos e contradições. Foi a partir destas divergências no seio do Exército que João Quartim de Moraes (2005) identificou a existência de uma "Esquerda Militar", ao recuperar a trajetória política desta instituição desde o regime imperial. Nesta trajetória, "[...] a presença da esquerda fora marcante entre os militares", como, por exemplo, na participação de uma fração do Exército na questão abolicionista, na proclamação da República e no Tenentismo. (2005, p. 42). Assim, adotaremos tal perspectiva analítica, calcada na "[...] polarização esquerda/direita, [...]", no estudo do movimento tenentista, já que este foi um movimento que, ao longo de sua trajetória político-militar, viveu contradições, crises internas, cisões e vicissitudes próprias em consonância com os principais acontecimentos políticos, sociais e econômicos ocorridos nas décadas de 1920 e 1930.

ativamente no cenário político nacional, tendo, por vezes, alguns de seus oficiais ocupando a chefia do Executivo. Diante desse quadro, construiu-se entre os militares a consciência de serem eles os principais defensores do regime republicano e artífices de uma identidade nacional. Assim, nas décadas de 20 e 30 os tenentes foram fiéis à tradição intervencionista-salvacionista do exército, com seus ideais regeneradores de moralização da política e igualdade social[2].

O domínio político exercido pelos militares após a proclamação da República durou pouco tempo. Ancorada no forte poder econômico proveniente do plantio e da comercialização do café, a fração oligárquica cafeicultora não tardou em conquistar a hegemonia política no cenário nacional, dado o fato de que, mesmo após a proclamação da República, a estrutura política e econômica brasileira continuou ancorada em uma economia baseada na grande propriedade, na monocultura e na produção de café em larga escala para atender o mercado internacional. O Brasil mantinha-se como um país essencialmente agrário, e os grandes proprietários submetiam, conforme seus interesses, a vida política nacional. Assim, "[...] a política dos governadores[3], [...], substituiu a república florianista." (McCann, 2007, p. 244).

---

[2] Foi por intermédio de Benjamin Constant, no início da década de 1870, que o Positivismo ganhou espaço nos colégios militares, constituindo-se, assim, na matriz filosófica-política por meio da qual os militares constroem uma visão crítica acerca da sociedade e do papel do Exército enquanto instituição responsável pela construção de uma consciência nacional e pela salvaguarda dos princípios republicanos.

[3] De acordo com Marieta Ferreira e Surama Pinto (2003, p.390), a Política dos Governadores visava impedir que os conflitos políticos entre os grupos oligarcas locais ultrapassassem as fronteiras estaduais, ganhando, assim, uma amplitude maior, o que colocaria em risco a estabilidade do Governo Federal. Ao mesmo tempo, buscava-se, também, uma relação mais estreita e cordial entre os Poderes Executivo e o Legislativo em nível estadual e federal com o intuito de formar uma base governista sólida, capaz de garantir respaldo às iniciativas governamentais. Contudo, ao longo dos anos esse "sistema" mostrou sinais de fraqueza, permitindo conflitos e cisões no interior do bloco oligárquico dominante que permitiu, por exemplo, a ascensão de Hermes da Fonseca à Presidência da República em 1910, a formação da Reação Republicana em 1921-1922 e a formação da Aliança Liberal em 1929.

De acordo com Anita Prestes (1997, p. 56), o desenvolvimento e a preponderância do sistema capitalista, a partir da segunda metade do século XIX, em uma economia que ainda continuava dependente e agrária não só preservou, embora de maneira subordinada, as relações não capitalistas[4] que até há pouco tempo eram dominantes como, também, criou "novas formas de relações não capitalistas". Assim, manteve-se inalterada no país a estrutura fundiária, baseada na concentração da propriedade privada da terra. O regime capitalista espraiava-se no Brasil sem destruir o principal sustentáculo do poder político, econômico e social dos grandes proprietários: o latifúndio[5].

A estrutura urbana- industrial desenvolveu-se no sentido de melhor atender os interesses de uma economia agrário-exportadora. Grandes somas, provenientes da lavoura cafeeira, foram empregadas em diversos setores como, por exemplo, os de transporte, bancário, comercial e industrial. A classe que detinha o monopólio da produção industrial, por sua vez, era originária da oligarquia agrária e, por isso, mantinha-se sob os interesses das camadas latifundiárias[6].

O processo de desenvolvimento urbano e industrial acarretou não só o surgimento do proletariado como, também, dos setores médios, pequena e média burguesia[7] que compunham a população das cidades.

---

[4] Pode-se citar, como exemplo de relações não-capitalistas, o Foro, o Arrendamento e os parceiros.

[5] A Lei de Terras de 1850 aboliu a prática da doação e transformou a terra em mercadoria. Com a lei, impôs-se um grande obstáculo ao acesso à terra a todos aqueles que não dispunham de capitais suficientes para comprá-la, ou seja, ex-escravos, imigrantes, trabalhadores rurais. Além de contribuir para o recrudescimento da concentração de terras nas mãos dos grandes proprietários, favoreceu o aumento da oferta de mão-de-obra nas lavouras de café.

[6] De acordo com Boris Fausto (1997, p. 46), "não obstante a existência de atritos, há entretanto uma complementaridade básica, [...], entre os setores agrários e industriais, sob a hegemonia da burguesia do café. Isto decorre da própria formação da fração industrial, que nasce com o avanço dos negócios cafeeiros e deles depende para sua própria sobrevivência, [...]."

[7] Segundo Emília Viotti da Costa (2010, p. 465), A pequena burguesia compreendia os indivíduos que atuavam nas mais diversas áreas e funções: bancos, transporte, comércio, cargos públicos e ofícios liberais constituindo, assim, o núcleo da população urbana.

A maioria da população brasileira estava localizada na área rural, submetida econômica, social e politicamente aos chefes locais, os "coronéis"[8], cujo poder político mostrava-se forte graças à manutenção, durante o período republicano, da estrutura econômica, herdada do período colonial, baseada na concentração da propriedade rural. Sem qualquer tipo de instrução, dependentes do trabalho e dos "favores" oferecidos pelos grandes proprietários, essa população atuava de maneira tutelada no cenário político, de forma a fornecer uma quantidade de votos suficiente para a manutenção do situacionismo político.

As camadas médias também se mostravam incapazes de atuar no cenário político nacional de maneira organizada e autônoma, dada a sua dependência ideológica junto às classes dominantes. Suas manifestações de contestação ao regime oligárquico permaneciam restritas a uma reação contra o aumento do custo de vida, decorrente das contingências políticas e econômicas. O movimento operário, por sua vez, nos anos 1920, embora tenha conquistado um importante espaço de atuação e representação no cenário político-econômico, por meio de movimentos grevistas, sindicatos, organizações operárias e da fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1922, ainda carecia de sólida organização e de consciência política capaz de orientar e sustentar um projeto autônomo. A burguesia industrial, em razão de seus laços com as camadas agrárias, não possuía autonomia suficiente para construir um projeto político próprio.

A economia agroexportadora brasileira mostrava-se totalmente dependente das oscilações na demanda do mercado internacional. Dada a dependência da economia brasileira em relação ao café, seu principal produto, as políticas cambiais sempre tiveram, por objetivo,

[8] A origem do termo "coronel" liga-se ao surgimento da Guarda Nacional, em 1831. Em cada município, o comando de um destacamento daquela era confiado ao chefe político local que, na maioria das vezes, era representado pelos grandes latifundiários e comerciantes. Mesmo com a extinção da Guarda Nacional, em 1918, o termo continuou a ser empregado para designar as potestades políticas, econômicas e sociais de uma determinada localidade. De acordo com Vitor Nunes Leal (1975, p. 23), o "coronel" pode ser visto como uma instituição que engloba, em uma só pessoa, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em âmbito local. A ausência e o descaso, muitas vezes intencionais, do Poder Público, constitui uma das principais causas para tal situação.

a defesa e a valorização da rubiácea no mercado externo. Entretanto, se tais medidas beneficiavam as oligarquias cafeeiras que exerciam a hegemonia política, prejudicavam, por outro lado, as camadas médias e o proletariado urbano. A insatisfação desses setores sociais, diante da situação política e econômica, encontrou ressonância entre os jovens militares do Exército, oriundos, em sua maioria, da pequena burguesia[9].

A classe agroexportadora dominante exercia sua hegemonia na sociedade brasileira e não deixava qualquer espaço de participação política para outras classes. Entretanto, as disputas políticas envolvendo diversos setores oligárquicos, nos anos 1920, possibilitaram a ascensão e a atuação política de outros segmentos sociais no cenário político nacional. O Brasil atravessava um período de crise, não só no setor econômico, mas, também, no social, no político e no cultural.

O TENENTISMO NA DÉCADA DE 1920

Os tenentes, embora provenientes, em sua grande maioria, da pequena burguesia, possuíam certas características que lhes possibilitavam assumir o papel de ator político e social capaz de confrontar o domínio oligárquico. A sua posição, enquanto membros das Forças Armadas, permitia-lhes organização em âmbito nacional e o recurso às armas. Além disso, a educação militar deu-lhes a consciência do papel do Exército na construção de uma consciência nacional e na promoção da modernização política, econômica e social do país. Nesta direção, o movimento tenentista será analisado a partir de suas origens, em suas várias nuances sociais, ideológicas, econômicas, culturais e políticas e, também, pela sua posição enquanto militares, ou seja, membros do aparato estatal. Portanto, abrigam-se

[9] Segundo Frank McCann (2007, p.276), os quadros do Exército estavam em constante contato com a população civil, pois não só as unidades militares nas quais aqueles serviam localizavam-se na área urbana como os próprios oficiais não residiam nos quartéis, mas, sim, nos diferentes bairros cariocas. Neste sentido, McCann chama a atenção para o fato de que a vida cotidiana dos oficiais e seus familiares era semelhante à dos setores civis. Além disso, os baixos salários colocavam os oficiais à mercê das "flutuações econômicas".

aí as duas concepções analítico-metodológicas quanto à atuação e comportamento do Exército, ou seja, a instrumental e a institucional[10].

Assim, os tenentes, enquanto membros das Forças Armadas, assumiram o papel de porta-voz da pequena-burguesia[11]. Nesta, "[...] os militares apresentavam-se como os elementos mais ativos e interessados em mudanças políticas" (SODRÉ, 1985, p.21), pois não só constituíam um grupo nacional organizado como, também, possuíam o recurso à violência como forma de transformação social. Segundo José Nilo Tavares (1985, p. 62),

> Os levantes militares que sacodem o Brasil, desde os eventos do Forte de Copacabana, em 1922, até a insurreição integralista, em 1938, e de que são responsáveis diretos os tenentes, se podem ser explicados, em parte, pelas suas características militares – como 'coisas de quartéis' – sintetizam e expressam, no entanto, as contradições existentes em toda a sociedade. Partilhando do controle de um dos instrumentos fundamentais do poder, isto é, da força de coerção e da violência, relativamente organizados e possuidores de uma cultura dos problemas nacionais acima da média da população em geral, os tenentes, pressionados aparentemente por motivos profissionais, com os suboficiais e os soldados, aparecem como espécie de 'mediadores inconscientes' das demandas sociais e políticas dos cidadãos.

[10] De acordo com Antônio Carlos Peixoto (1982, p.29-30), a concepção instrumental concebe as ações militares a partir de motivações externas à corporação, ou seja, é na sociedade civil que residem as razões impulsionadoras das intervenções das Forças Armadas. Por outro lado, a concepção institucional-organizacional explica o comportamento dos militares enquanto pertencentes a uma organização cujos valores institucionais norteiam as ações destes. Assim, "o aparelho militar" é visto como um sistema monolítico, autônomo em relação à sociedade civil e que obedece a um comando hierárquico. Neste sentido, concordamos com o referido autor quando este ressalta o fato de que "a análise do processo político brasileiro comporta elementos vinculados às duas concepções" (1982, p.30). Em nosso entender, o tenentismo, como um movimento político e social, não permaneceu reduzido à componente militar. Assim, valorizaremos, em nosso trabalho, a concepção instrumental.

[11] Para Maria Spina Forjaz (1978, p. 22), o tenentismo assumiu o papel de porta-voz das camadas médias urbanas. Estas, dada a sua dependência política, econômica e social em relação aos setores dominantes, tornaram-se incapazes de organizarem-se em um partido político que expressasse seus interesses e contestasse a dominação oligárquica. Contudo, de acordo com a referida autora, embora pertencentes às camadas médias, os militares gozavam de certa autonomia face à sua posição enquanto membros das Forças Armadas (FORJAZ, 1978, p. 22).

Para Maria Cecília Forjaz (1987, p. 15), nesta fase da vida nacional, marcada pela crise política que abalou os alicerces do domínio oligárquico e em uma economia baseada na exportação, o tenentismo encontrava-se na fase inicial da elaboração de um programa de transformação para a sociedade brasileira. Tal programa ganharia contornos nítidos apenas no final da década, com a crise econômica de 1929, com os preparativos para a sucessão de Washington Luís e com a formação da Aliança Liberal. Davam-se, assim, os primeiros passos para a transformação da sociedade brasileira rumo ao capitalismo urbano-industrial. Nesse contexto, o tenentismo pode ser considerado como um dos agentes dessa transformação. De acordo com Nelson Werneck Sodré (1965, p. 213),

> [...] o *Tenentismo* passará por três etapas bem definidas, embora, como sempre ocorre, imprecisamente limitadas no tempo: na primeira, os seus elementos operam isoladamente, os seus pronunciamentos são exclusivamente militares, abrangem pessoal militar apenas, reduzem-se aos quartéis, revestem-se do aspecto de luta armada tão-somente; na segunda, os seus elementos ligam-se a oposições políticas locais ou regionais, em particular no Rio Grande do Sul, alcançando, assim, amplitude maior, revestindo-se de aspecto diferente, vinculando-se a forças diversas das militares e de natureza partidária quase sempre; na terceira, finalmente, o vínculo será com a oposição federal, a propósito de problema de âmbito nacional, a sucessão do presidente Washington Luís, deflagrando, como coroamento, a Revolução de 1930, [...]

Portanto, a eclosão dos levantes tenentistas de 1922, cujo epílogo foi a "aventura" dos Dezoito do Forte de Copacabana, 1924 e a marcha da Coluna Prestes-Miguel Costa, foi motivada, principalmente, por um descontentamento em relação à realidade política, econômica e social brasileira[12]. Embora, no período entre 1922 e o exílio da Coluna Prestes,

[12] De acordo com Marly Vianna (2003, p. 71), embora mostrasse uma atitude favorável, O PCB não participou dos movimentos tenentistas de 1922 e 1924. A admiração pelos tenentes, por parte de alguns membros do partido, levou Astrojildo Pereira, secretário-geral do PCB, a procurar Luiz Carlos Prestes, em 1927, com o intuito de lhe propor uma aliança com os comunistas, para a organização de uma terceira revolta. Entretanto, o "Cavaleiro da Esperança" recusou a proposta. Até 1929, os membros do PCB procuraram aproximar-se do líder tenentista. Contudo, as teses aprovadas no terceiro pleno do

os tenentes lutassem por reformas de cunho liberal-democrata, já apareciam, em sua plataforma de ação, tendências elitistas[13] e centralizadoras[14].

Dentro dessa perspectiva elitista, buscaram alianças junto aos setores dominantes dissidentes. De acordo com Maria Forjaz (1978, p.28), esse comportamento elitista pode ser explicado pelo fato de que o movimento tenentista não acreditava na capacidade das massas populares de participar, de maneira independente, nos processos políticos. Neste sentido, as mudanças político-sociais deveriam ser realizadas em nome do povo, por um setor social que o representasse. Assim, tal movimento concebia a si próprio como uma força capaz de realizá-las.

Após a Coluna, a atenção dos tenentes concentrou-se na preparação de um movimento revolucionário. Manteve-se o caráter elitista e militarista da política, ou seja, não houve nenhum interesse na construção de partidos políticos ou movimentos populares. A revolução consistia, assim, em um movimento puramente técnico, exclusivo de uma vanguarda militar.

Comitê Central do PCB, em outubro de 1929, modificaram radicalmente as relações dos comunistas em relação aos tenentes. Seguindo orientações da Internacional Comunista acerca da pequena burguesia, considerada volúvel e pouco confiável, o partido deixou de enxergá-la como um fator revolucionário. As principais forças revolucionárias seriam, assim, o proletariado e as massas camponesas. Deu-se, então, o início do processo de proletarização do partido, a partir do qual, por imposição da IC, buscou-se uma reconfiguração da liderança partidária, que deveria, assim, ser preenchida por militantes que comprovassem sua origem proletária. Para a liderança do PCB, Luiz Carlos Prestes passou a ser qualificado como um caudilho pequeno-burguês, cujo prestígio e influência poderiam constituir uma ameaça aos comunistas.

[13] Boris Fausto (1997), Anna Martinez Corrêa (1976) e Maria Spina Forjaz (1978), por exemplo, ressaltam, em suas respectivas obras, a face elitista que o Tenentismo assumiu em suas manifestações político-militares.

[14] "Com as marcas específicas que advêm da situação dos "tenentes" como militares, a imprecisa ideologia tenentista, sob a aparência dos louvores ao voto secreto, incorpora, na realidade, fragmentos da crítica antiliberal que se vai constituindo após as decepções dos primeiros anos da República, ganhando forças na década de vinte. Assemelha-se às correntes revisoras da Constituição, que têm em Alberto Torres e Oliveira Vianna dois de seus principais representantes, [...]" (FAUSTO, 1997, p. 67-68). Além de Boris Fausto, Maria Spina Forjaz (1978) e Virgínio Santa Rosa (1976), por exemplo, ressaltam a influência de Alberto Torres e Oliveira Vianna no ideário político dos Tenentes.

Os tenentes mantiveram-se neste trabalho conspirativo até 1929, quando uma parcela destes aceitou colaborar com a Aliança Liberal. Ressalte-se, porém, que a participação dos tenentes na Aliança Liberal fez-se somente no âmbito militar. Além disso, embora tenham ocupado cargos políticos de relevância, durante os primeiros anos do Governo Vargas, os referidos militares não conseguiram manter sob controle os setores oligárquicos estaduais. A aproximação com o Partido Democrático de São Paulo[15], por exemplo, não se consistiu em uma tentativa tenentista de mobilização popular via partido político, mas para conseguir um financiamento para um movimento revolucionário.

A recusa de Luiz Carlos Prestes em apoiar a plataforma de luta da Aliança Liberal não impediu que outras figuras do movimento tenentista, como Juarez Távora e João Alberto, buscassem uma cooperação com os setores oligárquicos dissidentes. Porém, a conversão de Prestes ao marxismo representou um duro golpe para o tenentismo[16]. Abriu-se uma crise na liderança e, respectivamente, na base do movimento. Com a chefia do movimento militar passando para as mãos de Góis Monteiro, os tenentes perderam qualquer possibilidade de liderança militar e política no processo revolucionário de 1930.

---

[15] As oligarquias dissidentes, que se opunham ao grupo político até então dominante no cenário nacional, mostravam-se reticentes em relação ao recurso às armas como forma de alcançar o poder. Acreditavam que a luta pela hegemonia política deveria concentrar-se no campo político-eleitoral. Os setores oligárquicos liberais tiveram uma participação secundária nos preparativos para a deflagração do movimento que iria conduzir Getúlio Vargas ao poder. Foi apenas no segundo semestre de 1930 que optaram por apoiar o movimento armado. Justificaram tal atitude com o pretexto de que se deveria evitar uma possível revolução popular. Assim, uma revolução "pelo alto" garantiria a manutenção da ordem social e o "progresso dentro da ordem".

[16] A partir de então, na concepção da fração à esquerda do movimento tenentista, o atraso político, econômico e social do Brasil assentar-se-ia no predomínio de um sistema político-econômico baseado no latifúndio, na monocultura e alinhado aos interesses das nações imperialistas. Para Luiz Carlos Prestes e outras figuras do tenentismo que aderiram ao comunismo, por exemplo, a reforma agrária seria implementada mediante um programa radical contra o latifúndio e o imperialismo, baseado em uma proposta revolucionária com a participação das massas camponesas e do proletariado urbano.

O TENENTISMO NA DÉCADA DE 1930

Os acontecimentos políticos, sociais e econômicos que marcaram os cinco primeiros anos do primeiro governo Vargas, que compreende os anos de 1930 a 1935, revelam o quão complexo foi este período.

Já no seu primeiro ano de governo, Vargas iniciou as profundas transformações pelas quais passou o país, em relação à Primeira República. Com o movimento de outubro de 1930, as velhas oligarquias, que até então dominavam a máquina política do país, foram alijadas do poder e substituídas pelos grupos que compunham a Aliança Liberal, como os tenentes (CARONE, 1973). Surge, assim, um novo modelo de Estado, cujas características principais são a centralização e o intervencionismo no plano político, econômico e social. Este "assume concomitantemente o papel de 'representante direto' dos interesses cafeeiros e de guardião dos interesses nacionais" (FAUSTO, 1997, p. 121). Entretanto, as mudanças[17] não permaneceram apenas no campo político; atingiram também o da ideologia e da natureza do Estado e de suas funções na sociedade, resultado da crise do pensamento liberal e da ascensão das doutrinas e valores autoritários, com o crescente intervencionismo estatal (RODRIGUES, 2004, p. 510).

A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio marcou o início de uma política intervencionista, não apenas no campo das relações trabalhistas, mas também em outros setores da sociedade, como o econômico, com a criação do Departamento Nacional do Café.

Ao mesmo tempo em que buscou maior centralização do poder, Vargas, habilmente, combateu os setores que se opunham às medidas intervencionistas. No plano político, nomeou interventores para o governo dos estados, e, assim, afastou as antigas oligarquias que ainda ocupavam cargos de poder.

---

[17] É importante ressaltar que, segundo Boris Fausto (1997, p. 116), "ao se caracterizar a Revolução de 1930 é preciso considerar que suas linhas mais significativas são dadas pelo fato de não importar em alteração das relações de produção na instância econômica, nem na substituição imediata de uma classe ou fração de classe na instância política. As relações de produção, com base na grande propriedade agrária, não são tocadas; o colapso da hegemonia da burguesia do café não conduz ao poder político outra classe ou fração de classe com exclusividade".

No âmbito social, com uma legislação trabalhista que valorizou o trabalhador nacional e regulamentou os direitos referentes à férias, salário e outros benefícios, Vargas conseguiu maior controle sobre a classe trabalhadora, e afastou, assim, elementos indesejáveis, na maioria das vezes o imigrante, que trazia de seu país de origem as ideologias consideradas ameaças à ordem e ao progresso da nação. Se, na República Velha, a questão social foi um "caso de polícia", a repressão agora se concentraria nos elementos considerados subversivos à ordem, como os comunistas (CANCELLI, 1994, p. 80).

Os dois primeiros anos do governo Getúlio Vargas foram marcados pela ascensão política do movimento tenentista que procurou organizar-se por meio da elaboração de projetos políticos e instituições como, por exemplo, o Clube 03 de Outubro[18] e as Legiões Revolucionárias[19]. Tais ações tiveram como objetivo o fortalecimento político dos tenentes junto ao Governo Federal e oferecer maior resistência à oposição oligárquica.

Diante desse quadro, não tardou para que os setores oligárquicos de vários estados, principalmente São Paulo, que não mais gravitavam na órbita do poder, e segmentos das várias classes que se mostravam descontentes com o governo propusessem o retorno ao regime constitucionalista. A radicalização dessa luta pela volta do país aos moldes de uma Constituição consubstanciou-se na Revolução de julho de 1932.

---

[18] O Clube, criado em fevereiro de 1931, foi responsável pela elaboração do *Esboço de Reconstrução Política e Social do Brasil,* em fevereiro de 1932. De acordo com Aspásia Camargo (2004, p.134), no Esboço, o Estado constitui órgão responsável pela distribuição dos lotes de terra como, também, promover o uso social "[...] de terras devolutas, [...]" e das que foram apropriadas de maneira ilegal, por meio da formação de '[...] núcleos coloniais cooperativos'. Importante, também, é o fato de que o programa propõe a regulamentação do trabalho agrícola por meio da inserção da mão-de-obra rural na "legislação trabalhista".

[19] Segundo Peter Flynn (1979, p.91), a criação das Legiões atendia ao objetivo de proporcionar ao movimento revolucionário organização e programa concretos. O manifesto apresentado pela Legião de São Paulo, em 1931, propunha, entre outras questões, a centralização do Estado, o combate à concentração fundiária (latifúndio) e ao imperialismo. Contudo, as legiões envolveram-se em conflitos interoligárquicos o que acarretou um distanciamento em relação aos seus objetivos iniciais. Além disso, as cisões no seio do movimento tenentista contribuíram, também, para o insucesso político daquelas.

Neste sentido, passados os acontecimentos revolucionários de 1930, e com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, pode-se compreender a razão pela qual os grupos que apoiaram a Aliança Liberal começaram a divergir em relação aos rumos políticos que deveriam ser tomados pelo Governo.

Concordando com as reformas de cunho liberal nas manifestações militares na década de 1920, os tenentes, da mesma maneira que os grupos oligárquicos dissidentes, desejavam purificar a atmosfera política brasileira, combatendo a corrupção e os políticos desonestos. Porém, perceberam que a manutenção do sistema federativo descentralizado consistia em um obstáculo ao combate às oligarquias dominantes. Assim, os tenentes propunham um Estado centralizado, com capacidade de intervenção nos setores político, econômico e social. Além disso, eram partidários de uma despolitização da administração pública, que deveria ser conduzida por meio de conselhos técnicos, com função consultiva.

Por outro lado, as oligarquias estaduais defendiam uma organização política baseada no federalismo, na limitação do Poder Executivo, e na preservação da autonomia política e econômica dos Estados.

Apesar da derrota militar, os constitucionalistas conseguiram seu objetivo. O abalo sofrido pelo Governo Provisório teve suas origens tanto nas forças das oligarquias, quanto nas crises que ocorriam dentro do movimento tenentista. Os tenentes, que ocuparam os principais cargos da administração pública, apresentavam-se fortemente divididos em relação ao apoio ao regime constitucionalista[20] (GOMES, 2004, p. 27). Enquanto uma parcela decidiu enfrentar o poder oligárquico pelo viés partidário, na Assembleia Nacional Constituinte, a outra decide continuar a luta, organizando-se em frentes populares. Para esta última, a Constituição de 1934 representou um duro golpe às aspirações revolucionárias de 1930.

Paralelamente, há o surgimento de uma outra força política, que começaria a se fortalecer e seria a principal base de sustentação de Getúlio para o golpe de novembro de 1937: setores da cúpula do Exército.

[20] Além das crises e cisões internas, outro motivo que contribuiu decisivamente para o enfraquecimento político dos tenentes foi o processo de reformulação do Exército, capitaneado pelo General Góis Monteiro, que tinha por objetivo restaurar a disciplina e a hierarquia no interior da corporação, ameaçadas, entre outros fatores, pela atuação política "independente" dos tenentes. (GOMES, 1980, p. 29).

Em julho de 1934, foi promulgada a nova Constituição, sendo Getúlio eleito presidente constitucional. Estava encerrado o regime de força que caracterizou os dois primeiros anos do governo Vargas.

Entretanto, esse período de relativa abertura política teve curta duração, pois, já no ano seguinte, foi aprovada a Lei de Segurança Nacional (LSN). Neste sentido, os anos de 1934 e 1935 marcaram o início e o fim de duas fases na política brasileira. Com a reconstitucionalização do país, em 1934, encerrava-se o período do Governo Provisório. Porém, em 04 abril de 1935, com a LSN, a ordem constitucional começou a sofrer ameaças. A partir de então, a abertura do sistema político foi, com o tempo, atingida pelo crescimento do poder executivo. Após os Levantes Nacional-Libertadores de novembro de 1935, Vargas conseguiu do Congresso o apoio para instaurar o estado de sítio. Caminhava-se, assim, para o Estado Novo.

Nesses anos, houve também uma grande ascensão do movimento reivindicativo popular, resultado da transformação das relações do Estado com as classes trabalhadoras urbanas, a partir de 1931. Outro fator que contribuiu para essa ascensão foi a condição econômica em que se encontrava o país. Nos anos de 1934 e 1935, diante da delicada situação econômica que o país enfrentava, fruto da crise mundial de 1929, várias greves ocorreram nas principais capitais do Brasil, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo (PRESTES, 1997, p.66-67).

Assim, o novo governo constitucional foi marcado por efervescência no movimento social, com greves operárias e manifestações de vários segmentos de classe em diferentes estados do país. Os conflitos entre o grupo da esquerda, representado pela Aliança Nacional Libertadora (ANL), e o da direita, que compunha a Ação Integralista Brasileira (AIB), representaram o ápice da radicalização da atividade política (CARONE, 1976).

Dentre os tenentes que não aceitaram participar das disputas político partidárias na Assembleia Constituinte, estavam os que, junto com setores civil e militar, organizaram, em março de 1935, a Aliança Nacional Libertadora[21], uma frente popular cujo objetivo era a

[21] O PCB não participou ativamente na organização da ANL. Assim, embora vários grupos participassem da organização da Aliança, o papel de destaque coube aos tenentes, que se mostraram descontentes em relação a Getúlio Vargas. Contudo, a liderança do partido decidiu apoiá-la, pois a ANL também defendia a luta contra o latifúndio e o imperialismo.

recondução do movimento revolucionário de 1930 ao seu curso "ideal" e o combate às oligarquias dissidentes, por meio da luta contra a Lei de Segurança Nacional[22], em vigor a partir de quatro de abril de 1935, o imperialismo, o latifúndio e o integralismo.

ALIANÇA NACIONAL LIBERTADORA: FORMAÇÃO E PROGRAMA

A ANL constituiu-se na primeira frente nacional brasileira de massas, organizada a partir das lutas contra o integralismo e a Lei de Segurança Nacional. Em doze de março de 1935 os seus estatutos foram aprovados e seu Diretório Nacional Provisório eleito[23].

---

[22] A Lei de Segurança Nacional tipificava os crimes contra a ordem política e social; seu principal objetivo foi enquadrá-los no âmbito de
uma legislação especial, submetendo os possíveis infratores a uma pena mais rigorosa, excluindo-se, inclusive, as garantias processuais.

[23] Segundo Marly Vianna (1992, p. 108) "a história da ANL começou no segundo semestre de 1934. Seu lançamento, em março de 1935, foi o coroamento de um processo de lutas concretas, de organizações parciais, de acumulação de forças por parte dos setores antifascistas da sociedade. Passou pelas lutas grevistas reivindicatórias da classe operária, pelas discussões de programas de ação entre grupos e partidos de esquerda e pelos tenentes inconformados com os rumos que tomara o movimento de 1930 – lideranças, grupos e reivindicações que encontraram um denominador comum na luta contra o integralismo e a Lei de Segurança Nacional." O PCB, visto que parte de sua liderança encontrava-se em Moscou no final do ano de 1934, para o encontro dos partidos comunistas latino-americanos, não participou ativamente na organização da ANL. Assim, embora vários grupos participassem da organização da Aliança, o papel de destaque coube aos tenentes, que se mostraram descontentes em relação a Getúlio Vargas. Aos que participaram dos movimentos de 1922, 1924 e 1930, iriam juntar-se outras figuras do movimento tenentista, pertencentes a uma nova geração. Tais figuras não pertenciam ao PCB. Aliaram-se ao partido quando já congregavam a ANL. Luiz Carlos Prestes, embora membro do partido, ainda era visto como um general tenentista. Assim, sua imagem como "Cavaleiro da Esperança" sobrepunha-se em relação à do revolucionário comunista. Neste sentido, a ANL não foi uma organização comunista, nem mesmo uma entidade de fachada do PCB (SILVA, 1969, p. 43). A liderança do partido, embora não tenha participado na organização da Aliança, decidiu apoiá-la. Contudo, os comunistas, ainda sob influência da política de proletarização, mantiveram-se independentes em relação à ANL, não aderindo a esta.

O Diretório Nacional Provisório (DNP) era composto por militares e civis ligados ao movimento tenentista, como, por exemplo, Hercolino Cascardo, Roberto Sisson e Trifino Correa. No dia 30 de março do mesmo ano, a Aliança foi oficialmente fundada na cidade do Rio de Janeiro, em um comício realizado no teatro João Caetano. Luiz Carlos Prestes foi aclamado presidente de honra.

O programa da ANL, como se destacará adiante, de cunho nacionalista, caracterizava o país como subserviente ao sistema capitalista mundial. Seus estatutos também conclamavam a defesa das liberdades civis em geral e dos interesses da classe trabalhadora, por meio da reivindicação de melhores salários, impostos mais baixos, proteção à pequena propriedade e nacionalização das riquezas do subsolo:

> [...] A Aliança Nacional Libertadora tem um programa claro e definido. Ela quer o cancelamento das dívidas imperialistas; a nacionalização das empresas imperialistas; a liberdade em toda a sua plenitude; o direito do povo manifestar-se livremente; a entrega dos latifúndios ao povo laborioso que os cultive; a libertação de todas as camadas camponesas da exploração dos tributos feudais pagos pelo aforamento, pelo arrendamento da terra, etc.; a anulação total das dívidas agrícolas; a defesa da pequena e média propriedade contra a agiotagem, contra qualquer execução hipotecária. Queremos que a formidável quantia evadida do Brasil para os cofres dos magnatas estrangeiros seja empregada em benefício do próprio povo brasileiro; [...] Diminuindo todos os impostos que pesam sobre a nossa população laboriosa e com isso baixando o custo de vida e desafogando o comércio; Aumentando os salários e ordenados de todos os operários, empregados e funcionários; Efetivando e ampliando todas as medidas de amparo e assistência social aos trabalhadores, e Desenvolvendo em enorme escala a instrução e protegendo realmente a saúde pública, [...] (Manifesto-Programa de lançamento da Aliança Nacional Libertadora, apud VIANNA, 1995, p. 284)

Roberto Sisson, ao expor os motivos que levaram à organização da Aliança, disse que, jamais almejando um regime comunista para o Brasil, considerava-se um nacional-libertador, que lutava contra a dominação imperialista do país, pois ao imperialismo só interessava a exploração lucrativa do Brasil (VIANNA, 1992, p.122). Além do anti-imperialismo, a ANL tinha em seu programa uma plataforma antilatifundiária e democrática:

> Para os 'tenentes de esquerda', o imperialismo era o responsável pelo 'latifúndio feudal', que mantinha o país essencialmente agrícola, impedindo o florescimento da democracia burguesa; através de seu domínio, explorava-se o regionalismo malsão, não deixando que se formassem partidos políticos nacionais; o imperialismo era culpado também pela fraqueza das Forças Armadas, era o grande inimigo do país e o governo de Getúlio Vargas estava a seu serviço. Sisson definia a democracia como direito do povo de reivindicar e ser atendido em suas necessidades pelo governo, [...] (VIANNA, 1992, p. 122).

Assim, pode-se claramente perceber que a luta contra o imperialismo era também uma luta contra o latifúndio, pois a manutenção deste interessava aos interesses do capital estrangeiro, já que os empréstimos que o governo brasileiro efetuava no exterior serviam aos interesses do café, principal produto da economia do país. O ônus destes empréstimos recaia sobre as massas populares. Além do mais, o latifúndio era a expressão do poderio e domínio das oligarquias regionais, principalmente dos Estados do Sul. Neste sentido, combater o latifúndio significava, também, combater as bases do poder oligarca. Além do mais, a manutenção do latifúndio era um entrave à industrialização e ao fortalecimento das Forças Armadas. Roberto Sisson, que integrava o DNP,

> [...] considerava que o único programa viável para o Brasil era o nacional-libertador, justamente por ser comum a todas as classes: anti-imperialista, antifeudal e democrático, não exigia para a sua realização mudança da Constituição e muito menos do regime político e social. (VIANNA, 1992 p. 123)

Assim, a Aliança buscou influência principalmente entre alguns dos principais setores da população: operários, estudantes, militares e intelectuais urbanos. Na tentativa de garantir maior apoio destas camadas, seu programa era de natureza nacionalista e democrática. No plano da classe trabalhadora, por exemplo, o programa reivindicava jornada de trabalho de oito horas, salário mínimo, seguro-desemprego, melhores condições de trabalho e salário igual para trabalho igual. Segundo Leôncio Martins Rodrigues (2004, p. 399), "as escassas referências à questão operária limitam-se a certos aspectos de proteção ao trabalhador que não vai mais além do que determinava a legislação trabalhista de Vargas"

Neste sentido, vê-se que as demandas não tinham nada de radical, pois se circunscreviam a direitos garantidos pela Constituição. Aliás, muito do seu sucesso provinha dos esforços para atacar a propaganda do governo em relação aos sucessos de sua política trabalhista.

No plano estudantil, surgiram células na maior parte das faculdades, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, que tratavam dos interesses específicos dos estudantes: desconto em livros, diminuição de tempo de trabalho, liberdade religiosa e de pensamento e direito de livre união e organização (LEVINE, 1980, p. 116).

Dos meios usados pela organização para ganhar apoio popular, os principais foram os comícios e discursos em locais públicos, ocasiões em que era exaltado o programa da Aliança. A imprensa da ANL, por meio de suas publicações, como *A Manhã*[24], de orientação comunista, fez incansáveis campanhas contra os abusos socioeconômicos. Atacava também a concentração da propriedade rural e o abandono do trabalhador rural pelo governo. Havia, ainda, publicações de âmbito cultural, com artigos de intelectuais e sobre literatura, e a reprodução de artigos de imprensa estrangeira denunciando o avanço do nazi-fascismo.

Foi entre a classe média urbana, profissionais liberais, intelectuais e empregados de escritório, que o movimento teve grande prestígio, em consequência da agitação promovida, a favor dos consumidores, pela redução dos preços e do barateamento dos serviços públicos e do aluguel. Entretanto, somente na Capital Federal

[24] O jornal era editado por Pedro Motta Lima, no Rio de Janeiro.

e, em menor proporção, em São Paulo, a ANL foi suficientemente forte para realizar tais manifestações (LEVINE, 1980, p. 118). Nos demais Estados, a organização contou com poucos simpatizantes, e teve sua ação sufocada pelos violentos conflitos travados com os integralistas e pela repressão policial.

Entre os militares, duas questões suscitaram polêmica e uma forte reação por parte das Forças Armadas: a dos vencimentos dos seus integrantes, e a medida proposta pelo Governo Federal acerca da redução de seus efetivos militares[25]. Tais questões aparecem em um informe da ANL aos oficiais:

> [...] Medidas odiosas postas em vigor ilegalmente contra oficiais, sargentos e soldados libertadores; o empobrecimento de seu material, cada vez mais escasso e antiquado; metódica e surda diminuição de seus efetivos, a ponto de se tentar por na rua os sargentos e cabos mais jovens, por independentes e politizados, e os mais velhos, para se lhes não pagar a reforma a que dá direito a uma existência de dedicação ao Exército, [...] (Diretório Nacional da ANL, abril de 1935, apud VIANNA, 1995, p. 292).

Tanto para uma parte da opinião pública, quanto para as autoridades, a nomeação de Prestes, como presidente de honra, selava a ligação da ANL com o Partido Comunista. Anulou-se, assim, para aqueles setores, qualquer possibilidade de a Aliança existir independente do partido. Cinco dias após a reunião que fundou a ANL, em quatro de abril, o governo decretou a Lei de Segurança Nacional. Para Robert Levine (1980, p. 109) "Se houvera dúvidas sobre a atitude do governo em face do novo movimento, a eleição simbólica de Prestes dissipou-as e selou o destino da ANL".

[25] De acordo com Francisco Viana (1985, p. 16), "Tradicionalmente, pelos regulamentos militares, os subalternos eram desligados após oito anos de serviços ou por limite de idade. A revolução de 30 anulou tal dispositivo, mas com a promulgação da nova Constituição a exigência voltou. Os subalternos reagiram aderindo maciçamente à ANL e se mobilizavam em todas as frentes para reconquistar o direito adquirido, lutando de arma em punho contra a República Velha, [...]".

Entretanto, os anos de marcha da Coluna foram fundamentais para a construção da figura mitológica de Prestes e consolidar, assim, sua figura de líder do movimento tenentista. Tamanha era a admiração dos tenentes que, mesmo após sua conversão ao marxismo, o "Cavaleiro da Esperança" não foi identificado com o comunismo.

Hercolino Cascardo (CASCARDO, 2007, p. 467), presidente nacional da Aliança, diante da nomeação de Prestes como presidente de honra da Aliança, reforçou o compromisso nacionalista e democrático da ANL, ressaltando que o programa nacional-libertador não almejava a subversão da ordem política e social. Assim, todos os objetivos de tal programa deveriam ser conquistados de maneira pacífica, não desrespeitando, portanto, os limites constitucionais. Por outro lado, as propostas aliancistas, de cunho nacional-reformador, foram duramente criticadas pelo PCB. Para a direção do partido, a liderança da ANL era composta por "pequeno-burgueses", que descartavam a via revolucionária para a tomada do poder.

Os aliancistas sempre enfatizaram o caráter não partidário da organização. Apresentavam um programa de reivindicações e de luta, porém, não aspiravam conquistar o poder. Tal comportamento representaria a mentalidade nacionalista e democrática dos tenentes, que acreditavam, assim, poder transformar economicamente e socialmente o país sem modificar o regime. Havia apenas um programa, porém, não havia qualquer indicação ou orientação para cumpri-lo.

No mês de maio de 1935, Prestes tornou pública sua adesão à ANL, por meio de uma carta à Hercolino Cascardo, e passou a atuar mais diretamente na organização. Nessa carta, o Cavaleiro da Esperança expôs claramente a questão do poder e da revolução popular. Para Marly Vianna (1992, p. 126), o conteúdo da missiva passou a circular junto com o programa e o estatuto da ANL. A palavra de ordem por um governo popular nacional revolucionário preencheu, assim, o vácuo que o programa aliancista apresentava quanto à conquista do poder.

Explicando as suas intenções, ao lançar a palavra de ordem para um Governo Popular Nacional Revolucionário (GPNR), Prestes afirmou que tal plataforma de ação não guardava nenhuma relação com o comunismo, nem almejava a formação de sovietes. Apenas enfatizava a necessidade de uma luta armada para a construção de um novo governo.

Somente quando Luiz Carlos Prestes lançou a ordem por um Governo Popular Nacional Revolucionário, é que o PCB concentrou seus esforços na ANL, ressaltando, entretanto, que não havia abandonado a luta armada.

Apesar de não discutir em seu programa as questões relativas ao poder e aos meios para conquistá-lo, os tenentes reunidos na Aliança, da mesma forma que os comunistas, consideravam o movimento armado como a única maneira de se conquistar o poder. Os tenentes aliancistas ainda conservavam uma mentalidade na qual as Forças Armadas representavam os interesses da nacionalidade. Assim, "O PCB via, na luta armada, o único caminho para alcançar seus objetivos, e a união dos tenentes da ANL com o PCB - que se deu com a adesão de Prestes à ANL - reforçava o viés conspiratório que só fez fortalecer-se com o fechamento da entidade" (VIANNA, 2007, p. 346). A oposição aos aliancistas, por parte do governo e de setores que não simpatizavam com organizações populares, recrudescia na medida em que a frente conquistava maior simpatia entre a população. A principal tática de propaganda daqueles que atacavam a Aliança era identificá-la com o comunismo, obrigando a ANL, em diversas ocasiões, a sair em público desmentindo tais acusações.

Em onze de julho, Getúlio Vargas, amparado na Lei de Segurança Nacional, fechou provisoriamente[26] a ANL. O principal motivo para o fechamento foi o discurso, elaborado por Prestes, e lido em cinco de julho de 1935, durante manifestação em que era comemorado o aniversário das revoluções de 1922 e 1924. Nesse discurso, Prestes assumiu um tom revolucionário, ao propor a derrubada do governo por meio das armas. O discurso terminava com a frase: "Todo poder à ANL". Era o pretexto que o governo precisava para acabar com a instituição. Após o onze de julho de 1935, vários núcleos da Aliança em todo o país foram fechados.

Houve resistências e manifestações contra o fechamento da ANL em várias localidades, realizadas pelos comunistas e pelos poucos adeptos que ainda restavam. Entretanto, isolados e de pouca expressão, estes atos de nada adiantaram. Depois do fechamento, a Aliança "expirou como organização legal de massa". O que restou de sua estrutura passou à clandestinidade, e manteve-se viva, para o PCB, [...] (LEVINE, 1980, p. 159).

[26] O fechamento definitivo da ANL ocorreu dia onze de dezembro de 1935.

Foi feito, por parte da minoria parlamentar, um pedido para que o Ministro da Justiça expusesse os motivos que levaram o Poder Executivo a colocar a ANL na ilegalidade. Porém, o requerimento foi indeferido pela Câmara dos Deputados. Além desse requerimento, foi impetrado um Mandado de Segurança em favor da Aliança. Contudo, o pedido foi negado pela Corte Suprema.

Após ser posta na ilegalidade, a Aliança perdeu todo o seu prestígio conquistado nas várias camadas sociais, principalmente na classe média. "Apesar do delirante entusiasmo popular pela ANL, demonstrado em inúmeras ocasiões, 'as massas' assistiram passivas ao seu fechamento" (VIANNA, 2007, p. 147). A partir desse momento, o controle da organização ficou nas mãos dos comunistas e dos tenentes ligados ao PCB, que prepararam um levante armado em nome dela. Para Prestes e os enviados da Internacional Comunista (IC), a deposição de Vargas viria por meio das armas.

Desse momento em diante, a ANL transformava-se em um movimento ilegal, dirigido por um partido que também estava na ilegalidade. As células da Aliança, que ainda funcionavam depois de julho, transformaram-se em células do Partido Comunista.

A propaganda do partido ainda girava em torno do manifesto de Prestes e era feita em nome da Aliança: um governo popular e revolucionário, de todos os democratas e antifascistas, encabeçado por Prestes; liberdades civis e igualdade racial e religiosa; legislação social abrangente, com salário igual para igual trabalho; salário mínimo e seguro-desemprego; eliminação do poder feudal dos donos de terras. Entretanto, mesmo na ilegalidade e controlada pelo PCB, a ANL colocava-se "[...] como uma legítima continuadora não só das lutas tenentistas mas de todo o Exército, dentro do espírito progressista de Benjamin Constant e da energia de Floriano Peixoto" (VIANNA, 2003, p. 86). Assim, vê-se que a doutrina positivista, fortemente presente no ideário do Exército Brasileiro impunha-se, no Brasil, à marxista[27].

[27] Em entrevista à Revista ISTOÉ, em setembro de 1979 (apud RODRIGUES, 2004, p. 376), Luiz Carlos Prestes declarou que os quartéis constituíam, nos anos 1920 e 1930, terrenos mais férteis do que as fábricas para a construção do Partido. Em outra ocasião, chegou a declarar à Marly Vianna (1992, p.305) que, em 1935, considerava-se "um tenente" ainda muito distante do marxismo.

DA ILEGALIDADE À INSURREIÇÃO ARMADA

Embora o clima político tenha ficado mais tenso após o fechamento da ANL e as críticas ao governo Vargas assumissem um tom mais radical, a ideia de revolução consolidou-se, para parte dos quadros dirigentes do PCB, ainda em 1934. Neste mesmo ano, alguns membros do Comitê Central do Partido Comunista, em Moscou, durante a Terceira Conferência Comunista da América Latina, tentavam convencer os dirigentes da Internacional Comunista de que havia no Brasil um clima favorável para o desencadeamento de um movimento insurrecional.

Em 1935, de acordo com alguns autores, dentre os quais Marly Vianna (1992) e Marcos Del Roio (1990), não havia condições para um levante armado de base popular. Embora tenha conquistado inúmeros adeptos, a ANL não teve grande repercussão entre o proletariado e as camadas camponesas. E, por figurar na ilegalidade, ela praticamente deixou de existir, pouco tempo depois. Por outro lado, apesar de pressionado pela situação socioeconômica, o governo ainda tinha o apoio de parcelas da população. A classe trabalhadora, por sua vez, teria ficado satisfeita com as conquistas garantidas pelo Ministério do Trabalho. Acreditava que suas reivindicações poderiam ser alcançadas por pressão popular, não se entusiasmando, assim, com a possibilidade de uma revolução. Além disso, o próprio PCB, naquele ano, apresentava-se ainda imaturo, além do que, instável, pois enfrentava, já nos primeiros anos de existência, desde perseguições e forte resistência por parte das camadas governantes a conflitos pessoais, rompimentos internos e constantes mudanças em relação à orientação partidária (RODRIGUES, 2004, p. 376). Nessas circunstâncias, qualquer ação não passaria de uma aventura militar.

Entretanto, uma parcela dos comunistas brasileiros vislumbrava uma realidade que não existia, ou seja, a pretensão de transformar uma crise econômica em superação, em uma situação revolucionária. Tampouco havia, pelo menos em grau de suficiência para que acontecesse o que o partido esperava, uma mobilização e conscientização política dos camponeses, da classe operária e das mobilizações grevistas. Desprezando as aspirações políticas dos outros setores que participavam da ANL, o PCB acreditava poder utilizar a

Aliança em seus planos insurrecionais. Nesta direção, "supondo ver a tomada do poder descortinar-se no horizonte, [...] decidiu lançar a palavra de ordem 'Todo poder à ANL', [...], e denunciando o viés golpista, previu que a insurreição poderia se dar em meados de agosto" (ROIO, 1990, p. 289).

Em seu manifesto, lido no dia cinco de julho de 1935, Luiz Carlos Prestes defendeu as propostas nacionalistas da ANL. Porém, a proposta para a derrubada do governo por meio do "povo em armas" constituiu pretexto para que Getúlio Vargas, amparado na LSN, decretasse a ilegalidade do movimento. Embora os tenentes aliancistas fossem favoráveis à luta armada, como condição para atingir o poder, para os comunistas esta já figurava como prioridade.

Após o fechamento da ANL, a organização esvaziou-se, perdeu as suas bases populares, permanecendo nela apenas os comunistas e tenentes que estavam dispostos a seguir em frente na preparação de uma revolução nacional-libertadora. A situação ilegal da Aliança não afetou diretamente a orientação partidária dos comunistas brasileiros. O PCB ainda confiava na existência de uma crise política que colocava em xeque a estabilidade do governo de Getúlio Vargas, e, também, de uma consciência revolucionária presente nas massas populares.

Em outubro de 1935, teve início, no país, uma fase de agitação política e militar. As eleições estaduais, como as do Distrito Federal e a do Rio Grande do Norte, permeadas por acirradas disputas entre as forças políticas concorrentes, exigiram uma forte intervenção governamental. Além do mais, no Rio Grande do Sul, as manobras políticas de Flores Da Cunha, então governador do Estado, ameaçavam as bases de apoio do Governo Federal. No âmbito militar, a redução dos efetivos e a questão do desengajamento de oficiais suscitaram pesadas críticas, por parte de setores das Forças Armadas, contra o governo. Tais fatos provocaram um otimismo nos comunistas, pois, para estes, esta instabilidade política era o sinal de que a situação revolucionária no país estava plenamente amadurecida.

Por meio de um Comitê Antimilitar, "Antimil", criado em 1929, os comunistas mantinham um constante trabalho de cooptação e organização de células em várias unidades militares. Acreditavam que um levante militar serviria de estopim para uma revolta popular. Tal fato demonstra que, no entender de Marcos Del Roio (2007, p. 65), predominava, até mesmo entre os membros do Bureau Sul

Americano da IC, "uma perspectiva jacobino-militar e positivista que não era estranha à luta social e política no Brasil, [...]". Nesse sentido, o processo revolucionário das massas seria desencadeado por um movimento armado. Para o PCB, devido à origem social de uma parcela das Forças Armadas, identificada com as camadas mais humildes da população, uma boa parte da oficialidade nutria simpatia pelos movimentos populares, mostrando, assim, uma consciência democrática.

O partido conseguiu formar bases e contatos nas Forças armadas. Entretanto, os comunistas superestimaram a influência do Partido entre a oficialidade. Qualquer sinal de revolta nos quartéis era interpretado como uma situação revolucionária que envolveria todo o corpo de militares. Formou-se, assim, a idéia de que havia uma situação de desagregação nas Forças Armadas e que, por isso, a mobilização e sublevação das unidades não dispensariam grandes esforços.

Além disso, a situação dos comitês regionais do partido contradizia a visão otimista e surreal que os comunistas tinham, sobre sua influência em relação aos diversos setores da sociedade como, por exemplo, a classe operária e os militares. Em diversos Estados, a organização partidária e o trabalho de militância encontravam-se em situação caótica.

Mesmo diante desta situação pouco animadora, com o partido debilitado, sem apoio das massas e sem uma sólida influência nas forças armadas, Prestes continuava a acreditar no sucesso da revolução. Bastaria, para ele, apenas decidir qual o melhor momento para o início do movimento armado.

Nos dias 23, 25 e 27 de novembro de 1935, três insurreições ocorreram em Natal, Recife e Rio de Janeiro, respectivamente. As três eclodiram em nome da revolução popular e da ANL. Os levantes configuraram-se como "motins militares" motivados por fatores políticos, sociais e econômicos locais. Não houve, assim, qualquer orientação da Internacional Comunista para que se organizassem lutas armadas. O PCB, debilitado, diante da precipitação dos acontecimentos em Natal, viu-se "forçado" pelas circunstâncias a participar da insurreição na capital potiguar e a organizar, de maneira débil, as quarteladas de Recife e Rio de Janeiro.

Entretanto, nenhuma das três teve apoio popular, e foram sufocadas em poucas horas. Somente em Natal, os revolucionários obtiveram algum sucesso, organizando um governo popular revolucionário, que permaneceu no poder durante quatro dias. Isolados, esses levantes deram o aval a Vargas para suspender a vigência da Constituição e, apoiado pelo Congresso e pela opinião pública, colocar o país em um longo estado de sítio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações econômicas, políticas e sociais promovidas pela Revolução de 1930, muito embora tenham provocado significativas transformações no "sistema coronelista", não alteraram o principal pilar sobre o qual se assentava o poder político dos coronéis: a concentração da propriedade fundiária. A própria legislação trabalhista, implantada por Getúlio Vargas nos primeiros anos de seu governo, permaneceu restrita aos trabalhadores urbanos. A centralização do poder também não impediu a manutenção da força política dos chefes locais[28]. A cultura política nacional conservava-se, na década de 30, essencialmente regionalista. As máquinas políticas estaduais ainda constituíam a fonte de onde emanava o poder político. Diante desse quadro, o tenentismo, ou, melhor dizendo, uma parcela deste movimento pode ser considerado como um segmento político e social que buscou romper com a dominação das oligarquias cafeicultoras ao propor, dentre outros pontos, uma profunda mudança na estrutura fundiária brasileira. Para aquela parcela do movimento tenentista, presente na ANL, tanto o latifúndio, quanto o domínio exercido pelas potências imperialistas na economia e na política brasileira constituíam um entrave ao desenvolvimento econômico e social do país. Além disso, representavam a base de sustentação da hegemonia política, econômica, social e ideológica dos "barões do café".

[28] De acordo com Vitor Nunes Leal (1975, p.240), as fraudes eleitorais constituem fenômeno recorrente no sistema representativo brasileiro. Mesmo após 1930, diante de mudanças significativas na organização dos pleitos como, por exemplo, as promovidas pelo Código Eleitoral de 1932, ainda houve casos em que a corrupção política fez-se presente.

Embora contasse com a colaboração de vários setores políticos e sociais, unidos em torno da luta contra o fascismo e contra a Lei de Segurança Nacional, coube a uma parcela do movimento tenentista a iniciativa para a formação da Aliança Nacional Libertadora. Descontentes em relação à maneira pela qual Getúlio Vargas conduzia a política nacional, decidiram lutar pela regeneração dos princípios revolucionários em favor dos quais apoiaram a Aliança Liberal, em 1930. Não almejavam a conquista do poder, muito menos a implantação de um regime comunista no Brasil.

Convictos de que existia no Brasil um clima favorável à deflagração de um levante armado, de base popular, os comunistas brasileiros decidiram participar da ANL, com o firme propósito de transformá-la em instrumento para a realização de seus objetivos revolucionários. Os comunistas brasileiros repartiam com os tenentes não só a liderança de Luiz Carlos Prestes como, também, a convicção de que a conquista do poder se faria por meio das armas. Esta tradição golpista, fortemente presente na cultura política nacional, exercendo grande influência no interior do PCB, constituiu um fator preponderante para a eclosão dos movimentos nacional-libertadores, em novembro de 1935.

REFERÊNCIAS

BRAVO, Guilherme P. **O papel conservador dos liberais: a ANL e os Levantes Nacional-Libertadores de Novembro de 1935 nas páginas do jornal O Estado de S. Paulo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – FFC – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

CAMARGO, Aspásia. A questão agraria: crise do poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano – Sociedade e Política (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, v.3, p. 121-224.

CANALE, Dario. VIANA, Francisco. TAVARES, José Nilo. **Novembro de 1935: meio século depois.** Petrópolis: Vozes, 1985.

CANCELLI, Elizabeth. **O mundo da violência: a polícia da Era Vargas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 1994.

CARONE, Edgard. **A Segunda República (1930 – 1937)**. São Paulo: Difel, 1973.

___. **A República Nova (1930 – 1937)**. São Paulo: Difel, 1976.

CORRÊA, Anna Martinez. **A rebelião de 1924 em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1976.

CASCARDO, Francisco. A Aliança Nacional Libertadora: novas abordagens. In: FERREIRA, Jorge & AARÃO, Daniel. **As Esquerdas no Brasil: a formação das tradições (1889-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DEL ROIO, Marcos Tadeu. **A classe operária na revolução burguesa- A política de alianças do PCB: 1928-1935**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. Os Comunistas, a Luta Social e o Marxismo (1920 – 1940). In: REIS, Daniel Aarão, RIDENTI, Marcelo (orgs.). **História do Marxismo no Brasil: Partidos e organizações dos anos 1920 aos 1960.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007, volume V.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 30: Historiografia e História**. São Paulo: Cia das Letras, 1997.

FERREIRA, Marieta; PINTO, Surama. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília (Orgs.). **O Brasil Republicano - O tempo do Liberalismo Excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v.1, p. 387-415.

FLYNN, Peter. A Legião Revolucionária e a Revolução de 30. In:

FIGUEIREDO, Eurico de Lima (org.). **Os militares e a Revolução de 30**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 79-130.

FORJAZ, Maria Cecília. **Tenentismo e Aliança Liberal**. São Paulo: Polis, 1978.

_____. **Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 30**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

GOMES, Ângela de Castro (coord.). **Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos anos 30**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. Confronto e Compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris (dir). **História Geral da Civilização Brasileira, v.3: o Brasil republicano, sociedade e política (1930-1964).** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o municipio e o regime representativo no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEVINE, Robert M. **O Regime de Vargas, Os Anos Críticos, 1934 – 1938**. Trad. de Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

McCANN, Frank. **Soldados da Pátria: História do Exército Brasileiro (1889-1937)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MORAES, João Quartim. **A Esquerda Militar no Brasil: Da conspiração republicana à guerrilha dos tenentes**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, vol. I.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Exército e Política no Brasil: Uma crítica dos modelos de interpretação. In: Rouquié, Alain (Org.). **Os Partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed Record, 1980. p. 27-42.

PRESTES, Anita L. **A Coluna Prestes**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **Luiz Carlos Prestes e a Aliança Nacional Libertadora – Os caminhos da luta antifascista no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1997.

RODRIGUES, Leôncio M. O PCB: os dirigentes e a organização. In: FAUSTO, Boris (dir). **História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil republicano, sociedade e política (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, v.3, p. 361-443.

SANTA ROSA, Virgínio. **O sentido do tenentismo**. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem Burguesa e Liberalismo Político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
SILVA, Hélio. **1935: a Revolta Vermelha**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

SODRÉ, Nelson W. **História Militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

____. **O Tenentismo**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
VIANNA, Marly. **Revolucionários de 35: sonho e realidade**. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

____. (org.). **Pão, Terra e Liberdade-Memória do Movimento Comunista de 1935**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, São Carlos: UFSCar, 1995.

____. O PCB, a ANL e as insurreições de novembro de 1935. In: DELGADO, Lucilia de Almeida, FERREIRA, Jorge. **O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 63-105.

____. O PCB: 1929-43. In: FERREIRA, Jorge & AARÃO, Daniel. **As Esquerdas no Brasil: a formação das tradições (1889-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

RECEBIDO: 11/09/2013
APROVADO: 20/12/2013

A RELEVÂNCIA DA PAUTA AMBIENTAL PARA A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL: REFLEXÕES NO MARCO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO + 20)

Thiago de Oliveria Gonçalves*
Ana Bárbara Moreira Tesch**

RESUMO

O presente trabalho busca explorar a relação entre as políticas públicas relativas ao meio ambiente e a política exterior do Brasil identificando vetores de coordenação nos níveis doméstico e externo. Para tanto toma-se como referência a Rio +20, conferência que visa à formação de um consenso entre os membros da ONU no que concerne às políticas voltadas ao meio ambiente. O papel do Brasil como anfitrião desta cúpula evidencia sua importância nas negociações internacionais em torno da temática ambiental e dá base para se especular em que medida há uma consonância entre as políticas implementadas no âmbito interno e a agenda da política externa. Deste modo, considerando liderança brasileira nas negociações ambientais internacionais, que vem sendo construída desde a Rio 92, procura-se entender como se trabalham assuntos desta agenda específica para o alcance/consecução de interesses políticos. Neste contexto, busca-se mensurar com base na apreciação de alguns posicionamentos de órgãos públicos brasileiros acerca da temática ambiental internamente a sinergia entre política doméstica e externa em torno do tema. Para considerar a relação entre a diplomacia brasileira e as negociações ambientais utilizam-se referências como RIBEIRO (2001) e CERVO (2008), para quantificar, ainda que breve e superficialmente os posicionamentos internos relativos enfatizam-se três pontos: energia hidrelétrica, legislação ambiental e bancada ruralista.

Palavras-Chave: política externa; políticas públicas; RIO+20

* Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa em Política Internacional.

** Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa em Política Internacional.

Abstract

This study aims to explore the relationship between public policies relating to the environment and foreign policy of Brazil identifying vectors of coordination at home and abroad. For both taking as reference the Rio+20 conference aimed at building consensus among UN members regarding policies related to the environment. Brazil's role as host of this summit shows its importance in international negotiations around environmental issues and gives basis to speculate to what extent there is a line between the policies implemented in the domestic and foreign policy agenda. Thus, considering Brazilian leadership in international environmental negotiations, which have been built since Rio 92, seeks to understand how to work this specific agenda issues to reach/achieve political interests. In this context, we seek to measure based on an appreciation of some placements Brazilian public bodies about environmental issues internally synergy between domestic and foreign policy around the issue. To consider the relationship between Brazilian diplomacy and environmental negotiations are used as references RIBEIRO (2001) and CERVO (2008), to quantify, albeit briefly and superficially, the internal positionings are emphasized three points: hydroelectric energy, environmental legislation and the Brazilian Parliament's Ruralists' Lobby.

Keywords: foreign policy; public policy; RIO+20

1. INTRODUÇÃO

A agenda ambiental internacional, ganha relevância a partir dos anos 1970, quando atores não governamentais e sociedade civil passam a prestar atenção em tal temática. Do mesmo modo passa a ser palco de discussões entre diferentes países, permeando a política internacional, política externa e políticas públicas.

O presente artigo está dividido em duas seções. A primeira descreve a pauta ambiental no marco da política internacional, visando mostrar a evolução do debate ambiental. A segunda descreve a inserção do Brasil como ator internacional, a fim de mostrar como o Brasil se insere nestas discussões, notam-se dois momentos um de marginalização e outro de redenção.

O artigo pretende demonstrar (1) como a agenda ambiental ganhou relevância a partir dos anos 1970, passando a fazer parte também da agenda brasileira, e (2) como ocorre a inserção do Brasil no âmbito das Conferências internacionais, como a Rio+20, e quais são os vetores internos e externos da política externa brasileira. O objetivo é, portanto, dar uma ampla visão da discussão, destacando marcos internacionais e discussões internas.

2. A PAUTA AMBIENTAL NA POLÍTICA INTERNACIONAL: ALGUNS MARCOS

Temas relacionados à conservação e à proteção do meio ambiente, como, por exemplo, alterações climáticas, poluição e avanço do nível do mar, passaram a integrar a agenda das relações internacionais, tanto no campo acadêmico quanto no campo diplomático, a partir do final da década de 1960. No ano de 1968 surgiu o chamado Clube de Roma[1], que em 1972 encomenda uma pesquisa ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), intitulado "Limites do Crescimento"[2]. O relatório anunciou em tom de alarme o colapso dos recursos naturais (PNUMA, 2004).

---

[1] "O Clube de Roma funciona como uma plataforma que reúne acadêmicos, cientistas, políticos, profissionais e membros da sociedade civil para projetar, desenvolver e implementar estratégias eficazes de uma ampla gama de temas interligados a nível mundial. Esses problemas incluem a sustentabilidade ambienta, o crescimento econômico, consumo de recursos, paz, segurança e demografia ". Disponível em: <http://www.clubofrome.org/eng/>. Acesso em: 06/04/2011.

[2] MEADOWS, Donella. MEADOWS, Dennis. **The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind.** New York: Universe Books, 1972.

O estudo do Clube de Roma foi baseado em um modelo matemático que chegou a seguinte conclusão:

> Se as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais, continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial. (MEADOWS; MEADOWS, 1972, p. 20)

Passado algum tempo após essa movimentação inicial, no ano de 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. Contando com 113 países[3] e 250 organizações não-governamentais[4], foi a precursora de grande parte dos mecanismos de regulação e institucionalização da temática ambiental atualmente vigentes.

A Conferência produziu a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, com "26 princípios e um Plano de Ação com 109 recomendações" (PNUMA, 2004, p. 4). Estabeleceu também algumas metas específicas, como a "moratória de dez anos sobre a caça comercial a baleias, a prevenção a derramamentos deliberados de petróleo no mar até 1975 e um relatório sobre o uso da energia até 1975" (PNUMA, 2004, p.4).

A Conferência gerou uma série de encontros diplomáticos como a Conferência dos Recursos Hídricos (1975), Conferência sobre Desertificação (1977) e Conferência sobre Fontes Renováveis de Energia (1981). Outro resultado da Conferência de Estocolmo foi a criação pela ONU de um órgão denominado Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA[5], sediado em Nairóbi, com o intuito de coordenar as ações governamentais e não governamentais relativas às questões ambientais.

---

[3] Para maiores informações a respeito da lista de presença, consulte: http://www.unep.org/Documentes.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1519&l=en>. Acesso em: 08/04/2011.

[4] *Friends of the Earth, World Wildlife Fund, Save the Children Federation* e *Natural Recourses Defense Council*, foram alguns dos presentes. Para maiores informações a respeito da lista de presença, acesse: <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED073931.pdf>.

[5] Para maiores informações sobre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, acesse: <http://www.unep.org/>.

Durante a década de 80 aconteceram desastres ambientais de grande magnitude: vazamento de gases letais na fábrica de *Union Carbide* (1984), explosão do reator nuclear em Chernobyl (1986), e derramamento de 50 milhões de litros de petróleo no Canal Príncipe Willian, Alasca (1989) (PNUMA, 2004).

Em 1982, 10 anos após a Conferência em Estocolmo, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Nairóbi. Em decorrência da Conferência, foi publicado, em 1987, o Relatório ***Our Common Future***[6]**, ou como ficou conhecido, Relatório Brundtland**[7]**. O relatório apresentou pela primeira vez a definição de Desenvolvimento Sustentável:**

> [...] o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, e as mudanças institucionais estão todos em harmonia e aumentam o potencial atual e futuro para satisfazer as necessidades e aspirações humanas.[8]

Ainda nos anos 80, podemos destacar momentos de grande importância, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), a Convenção da Basiléia para o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Convenção da Basiléia de 1989), dando especial destaque para a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), e a partir desta, a implementação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio em 1987, que levaram a questão ambiental a um novo patamar:

---

[6] **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987. Disponível em: <**http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm >. Acesso em: 13/03/2011

[7] Foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Relatório ganhou esse 'apelido' em virtude de ter sido organizado por Gro Harlem Brundtland, presidente da comissão e na época primeira-ministra da Noruega. Segundo o próprio Relatório, a Comissão funcionou como um órgão independente. Todos os seus membros serviram à Comissão nas suas capacidades individuais, e não como representantes de seus governos. A Comissão foi, portanto, "capaz de resolver todos os problemas, pedir algum conselho, e de formular e apresentar propostas e recomendações que considerou pertinentes e relevantes" (**Our Common Future, 1987).**

[8] Our **Common Future. 1987. Op, cit.**

> A conclusão do Protocolo de Montreal em 1987 foi considerada como um modelo promissor de cooperação entre os hemisférios norte e sul, os governos e o setor empresarial, no tratamento de questões ambientais globais. Lidar com a destruição da camada de ozônio, no entanto, mostrou ser menos complicado do que lidar com outras questões ambientais que se apresentariam na década de 1980, mais especificamente as mudanças climáticas (PNUMA, 2004, p.12).

A deliberação acerca da questão da camada de ozônio conseguiu alcançar uma resolução diante da maior consonância entre os interesses dos diversos Estados participantes da Convenção. A questão da camada de Ozônio pode ser resolvida de forma rápida[9]. Diferentemente, a questão do aquecimento global acarretou grandes divergências entre Estados e entre esses e atores não estatais, gerando a ausência de consenso na diplomacia ambiental:

> O aquecimento global continuou a ser um dos principais temas da agenda durante a década de 1990. A origem antropogênica do fenômeno encontra-se bem definida, porém as controvérsias quanto à velocidade de variação do aquecimento e seus efeitos sobre a economia e os ecossistemas permanecem, daí a dificuldade de formular pactos com os quais os Estados se disponham a se comprometer (DUARTE, 2004, p. 9).

Para poder revisar os avanços institucionais obtidos em Estocolmo, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma Resolução em que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD) para o mês de junho de 1992 (DUARTE, 2004). A chamada Conferência da Terra ficou também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, reunindo cerca de 180 governos, mais de 100 chefes de Estado, 10 mil delegados, 1.400 organizações não governamentais (ONGs) e aproximadamente 9 mil jornalistas (PNUMA, 2004). Resultaram da Conferência (PNUMA 2004, p. 16):

[9] Para maiores informações sobre a política internacional da proteção da camada de ozônio, consultar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, disponível em: <http://ozone.unep.org/>.

• a adoção da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (contendo 27 princípios);
• adoção Agenda 21 – um plano de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento no século XXI;
• a realização de duas grandes convenções internacionais – a Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB);
• o estabelecimento da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS);
• o compromisso de se negociar um acordo para negociar uma convenção mundial sobre a desertificação; e
• a declaração de Princípios para o Manejo Sustentável de Florestas.

Especial destaque deve ser dado à Agenda 21, que apesar de não ser juridicamente vinculante aos Estados, serve como plano de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento no século XXI. Seus quarenta capítulos podem ser divididos em questões sociais e econômicas que vão desde a cooperação internacional até a promoção da saúde humana; conservação e manejo de recursos; fortalecimento do papel de grandes grupos, como mulheres e povos indígenas; e meios de implementação do programa, como educação, financiamento, capacitação e tomada de decisões (PNUMA, 2004).

Já a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, acabou por reafirmar a soberania nacional dos Estados sobre o patrimônio ambiental, associou o desenvolvimento sustentável à erradicação da pobreza, explicitou a responsabilidade diferenciada dos países desenvolvidos e também condenou a discriminação comercial em questões ambientais[10] (DUARTE, 2004; PNUMA, 2004).

[10] A década de 90 foi abundante em termos de conferências abrangentes que trataram direta e indiretamente de questões conexas ao meio ambiente: 1993: Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena; 1994: Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo; 1994: Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, Bridgetown, Barbados; 1995: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Copenhague; 1995: Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing; 1996: Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II), realizada em Istambul; e 1996: Cúpula Mundial da Alimentação, Roma (PNUMA, 2004, p. 20).

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) por sua vez, teve por objetivo principal "estabilizar as emissões de gases de efeito estufa em um nível que evite uma interferência antrópica perigosa[11] no clima global" (PNUMA, 2004, p.18). Como esclarece Duarte, "as convenções-quadro estabeleciam diretrizes básicas e normas para ação, mas deveriam ser complementadas por acordos específicos, que tratariam dos aspectos mais complexos ou difíceis de negociar" (2004, p. 9). Nesse sentido, no ano de 1997, em Quioto, no Japão, foi adotado um protocolo adicional à Convenção. Nas palavras de Fonseca,

> o Protocolo de Quioto é um acordo internacional vinculante sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa (dióxido de carbono – CO2, gás metano – CH4, óxido nitroso – N2O, hexafluoreto de enxofre – SF6, hidrofluorcarbonos – HFC e perfluorcarbonos – PFC) (2008, p.3).

Em seu Anexo I, o Protocolo de Quioto determina que os países industrializados[12], devem alcançar a "redução de suas emissões totais de gases em pelo menos cinco por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012" (QUIOTO, 1997, Art. 3º). Segundo Duarte:

> Os Estados Unidos, responsáveis por cerca de 25% da emissão (SIC) de combustíveis fósseis, seriam obrigados a fazer as maiores reduções, devendo diminuir o consumo e intensificar os investimentos na busca de energias alternativas. O Protocolo

[11] Através do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) se pode obter a constatação científica de que as atividades humanas contribuem decisivamente para o aquecimento global (PNUMA, 2004), fato fundamental para a argumentação dos países em desenvolvimento. Com a concretização das informações "os países desenvolvidos prepararam relatórios minuciosos sobre as emissões de gases-estufa e vários encontros se sucederam até a finalização do Protocolo de Quioto" (DUARTE, 2004, p.9).

[12] Excluindo desta maneira grande parte dos países emergentes, grandes produtores de poluentes como Brasil, China e Índia.

> determina compromissos vinculantes para que os países industrializados reduzam as emissões de gases que produzem o efeito estufa, e os interesses conflitantes entre países do Norte e do Sul ficam patentes na condução do processo de ratificação, que tem como ausência marcante os Estados Unidos.[13] (2004, p.9).

Em 2002, aconteceu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou "Rio + 10" em Johanesburgo na África do Sul. Seu principal objetivo era avaliar os resultados obtidos desde a Eco-92, mas o evento acabou revelando o grande grau de divergência sobre desenvolvimento e os modelos de proteção ambiental (DUARTE, 2004). A Cúpula integrou um conjunto de iniciativas da ONU para reduzir pela metade o número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, mas os dilemas da cooperação[14] seriam mais fortes, polarizando o debate entre os Estados nos quesitos aquecimento global e desenvolvimento (DUARTE, 2004). Para Duarte, o que ocorreu foi que,

> a pobreza, os recursos energéticos e a biodiversidade dominaram os debates nas principais mesas de discussão. Quinze países, inclusive o Brasil, firmaram um acordo sobre megadiversidade, para garantir que as comunidades locais usufruam dos benefícios decorrentes da exploração de recursos naturais encontrados em seus territórios, o que foi considerado uma vitória significativa para os países em desenvolvimento. A possibilidade de recuperação, até 2015, de áreas comerciais pesqueiras foi outro ponto positivo da reunião. Porém, as propostas sobre a utilização de recursos energéticos renováveis, inclusive a proposta brasileira, sofreram forte oposição dos Estados Unidos e de países do Oriente Médio, e o texto final optou por declarações vagas e de caráter voluntário, com ênfase na diversificação de matrizes e na pesquisa de novas fontes energéticas (2004, p.10).

[13] Duarte (2004) informa, ainda, que a Rússia assinou o documento no final de 2004, completando o processo de ratificação.

[14] Entre os dilemas de cooperação estão à colaboração, coordenação, persuasão e garantia. Ver HENRIQUE, Renata Tavares. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. **Revista Debates**. Porto Alegre: v.3, n.2, p. 155-182, jul.-dez. 2009.

Com base nesse cenário, pode-se afirmar que houve um crescimento das questões ambientais que passaram a ser debatidas por agentes estatais e não estatais no âmbito das relações internacionais; uma série de controvérsias divide esses atores, o que permite que se avaliem diversas de suas características a partir do ponto de vista dos mesmos, nos mostrando que existe, de certa forma um excesso de regulamentação e pouca implementação. Ao mesmo tempo podemos perceber a crescente importância que a questão ambiental vem ganhando, além de suas implicações e desdobramentos, conferindo-lhes uma importância estratégica (FONSECA, 2008).

3. AGENDA DO MEIO AMBIENTE E POLÍTICAS BRASILEIRAS: VETORES INTERNOS E EXTERNOS

3.1. ATUAÇÃO NOS FOROS INTERNACIONAIS

Com o fim de mostrar a posição brasileira nos debates internacionais retomam-se alguns posicionamentos no passado. Quando as primeiras reuniões debatendo temas relativos ao meio ambiente aconteceram, o Brasil estava sendo governado pelos militares. Após um período de forte alinhamento com os Estados Unidos tendo em vista a obtenção de benefícios para o país, o chamado associativismo, retoma uma tradição da política brasileira, o desenvolvimentismo[15]. Pautando o desenvolvimento das forças produtivas nacionais e com uma estratégia arrojada, que conjugou recursos estatais e privados, a economia brasileira cresceu consideravelmente de 1968 a 1974, acontece o Milagre Econômico brasileiro.

Ao chegarem ao debate da Conferência de Estocolmo em 1972, os delegados brasileiros tinham o papel de defender o interesse de uma nação em pleno processo de desenvolvimento, não disposta a aceitar quaisquer medidas que visassem à sua limitação. Assim, ao lado de Índia e China efetuou-se uma defesa do direito ao desenvolvimento em oposição às teses de "crescimento zero" – nossa delegação chegou a convidar as "indústrias a virem ao Brasil, pois lá não se tinha poluição" (RIBEIRO, 2008). Partindo de uma posição de defesa estrita da soberania, a delegação brasileira argumentou

[15] CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

> ser necessário primeiro desenvolver-se, depois 'pagar a conta' dos danos ambientais, tal como haviam feito os países ricos"(...) daí se originando as primeiras referências ao país como vilão ambiental (Duarte apud FRANÇA, 2010, p. 9).

Nos anos seguintes, a insistência brasileira em viabilizar seu processo de industrialização e no crescimento da economia, manifestos na manutenção dos grandes projetos de mineração na Amazônia (Polamazônia) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Predominou uma percepção de meio ambiente que atestava que a "floresta amazônica é um repositório fabuloso de materiais os mais diversos, sendo estes materiais lenhosos próprios para a indústria de madeira em todos os seus aspectos ou para celulose" (BONFIM, 1971, p. 225).

Também se almejava extrair o máximo de seus recursos para obter divisas e "pagar os juros da dívida externa" (CARVALHO apud NASCIMENTO, 2005, p. 137). Não foi boa a repercussão das práticas decorrentes de tais percepções, como o avanço das fronteiras agrícolas sobre a selva e o consequente desmatamento, associados à alguns desalinhamentos com os países centrais em temas como energia nuclear e rumos do regime internacional de comércio da rodada de Tóquio do GATT. Nesse contexto começam a aparecer em jornais impressões alarmantes a respeito do descaso brasileiro em relação a suas florestas[16] e se passa e especular como e se, medidas de troca da dívida externa pela relativização da soberania sobre a Amazônia[17].

Como visto em nossa primeira sessão o destaque para estes incidentes que ocorriam na Amazônia ensejava críticas de indolência dos governos brasileiros em relação a seu patrimônio natural em um momento que emergia novamente o discurso normativo do Desenvolvimento Sustentável por meio do Relatório Brundtland de 1987. A má reputação brasileira passou a se tornar progressivamente indesejável, chegando a "interferir na relação com instituições financeiras internacionais em tempos de negociação da dívida externa", o que demandava uma resposta brasileira a fim de "desimpedir alguns canais de comunicação com o mundo desenvolvido" (SEIXAS CORRÊA apud FRANÇA, 2010, p. 13).

---

[16] **NEW YORK TIMES**. Posseiros na Amazônia transformam a floresta em cinzas em nom do progresso. **(1988)**

[17] NEW YORK TIMES. **Dívida Brasileira pode salvar a Amazônia**. (1989)

Buscando respeito no debate ambiental internacional, o Brasil candidata-se e é nomeado país-sede da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, atuando ativamente nas negociações, passando "de uma postura defensiva para uma posição aberta e transitiva, adquirindo o Brasil credenciais de interlocutor essencial no encaminhamento multilateral das questões ambientais" (SEIXAS CORRÊA apud FRANÇA, 2010, p. 17). O êxito no alcance de um consenso mínimo na conferência resultando na Declaração do Rio e na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas trouxeram, conseguiram inverter a posição brasileira nesta temática, pois os vilões a partir de então passam a ser os maiores emissores de gases estufa, ou seja, os países mais industrializados. As menções à incompetência brasileira em administrar seu patrimônio natural foram diminuídas e a soberania foi mantida.

É interessante perceber este posicionamento na Rio-92 a partir dos conceitos tradicionalmente talhados ao longo da história da política exterior do Brasil, como respeito à soberania, o respeito ao desenvolvimento do Direito Internacional (incluídas as convenções) e o apelo democratizante das relações diplomáticas (CERVO, 2008). A partir de 1992 ao confirmar o apoio brasileiro ao alcance de um Desenvolvimento Sustentável a nível mundial, isto é, de um desenvolvimento socioeconômico equitativo, em harmonia com a natureza[18], simultaneamente reiteram-se disposições em contribuir com a construção de regimes internacionais mais equitativos. Equidade esta, no sentido de que houvesse mais representatividade para os países em desenvolvimento nas instituições internacionais, que o regime liberal de comércio fosse adiante de fato com a supressão de subsídios e posições afins.

Nas negociações que sucederam as do Rio, o Brasil manteve seu papel de construtor de consenso nos debates ambientais, sendo ao lado de China e Índia um dos pioneiros na instalação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (Ipea, 2011), tomando assim a dianteira dos debates sobre mudança climática – tanto em Johanesburgo em 2002, quanto em Copenhagen em 2009. Finalmente chegamos à

[18] Prezando pelos três pilares pessoas, empresas e meio ambiente, 3 p's (people profit and planet) (SACHS, 2007 , p. 179).

Rio + 20, Conferência que confirma o Brasil como ator importante das negociações internacionais sobre sustentabilidade. No entanto o que imperou durante esta conferência foi o ceticismo quanto ao alcance de quaisquer assertivas que orientem a medidas efetivas na administração dos riscos das mudanças climáticas.

A revisão de alguns jornais internacionais tirava todo o mérito ambientalista da questão e enxergava a conferência como apenas um trampolim de destaque político para o Brasil, sendo o ganhador com sua realização, enquanto o planeta perde (LE MONDE, 2012[19]). A declaração final do encontro já havia sido praticamente concebida antes da chegada dos chefes de Estado à Conferência e carregava proposições generalizantes que pouco diferiam das anteriores (LE MONDE, 2012[20]).

A delegação norte-americana mostrou-se pouco comprometida com a diminuição das emissões de CO2, sobretudo em tempos de crise, e juntos com as delegações europeias, também constrangidas por sua crise da dívida, exigiam proposições normativas que viabilizassem a instalação de uma economia verde nos países em desenvolvimento. Por sua vez os países em desenvolvimento no âmbito do G77 ou de lideranças individuas, como a de Evo Morález, negavam este paradigma, que era tido como uma limitação à soberania e demandavam elevados montantes recursos dos países centrais. Para eles os culpados pelas mazelas ambientais globais, para combater às moléstias da crise ambiental/climática/de diminuição da biodiversidades/escassez de recursos energéticos renováveis. (LE MONDE, 2012[21]).

Assim, destacou-se o Brasil, que conseguiu manter sua imagem de construtor de consenso, em um debate que parece não chamar mais a atenção das grandes potências em função de suas preocupações emergenciais com as instabilidades econômicas e processos eleitorais internos. Logo, "ficam em pé" o comprometimento brasileiro com os posicionamentos tomados na Rio 92 sobre a temática ambiental, sintetizadas nas palavras do chanceler Antônio Patriota:

---

[19] LE MONDE. **Rio + 20: o Brasil ganhando e o Planeta Perdendo**. 2012.

[20] Idem.

[21] LE MONDE. **As críticas chovem sobre a cúpula Rio + 20**. 2012.

> Nos encontramos face a um desafio complexo. Não se trata apenas de proteger o meio ambiente. Devemos encorajar os decisores públicos e privados a integras preocupações ambientais e sociais em seus programas econômicos e estratégias de crescimento. (...) De agora em diante uma abordagem tridimensional do desenvolvimento é essencial, associando fatores sociais, econômicos e ambientais. (…) A Rio + 20 se esforça para se tornar um trampolim para este novo modelo de desenvolvimento. Uma economia verde não tem sentido para os países desenvolvidos se ela não acompanhar melhoras significativas no nível de vida da população, com atenção particular aos membros mais vulneráveis(Patriota, LE MONDE, 2012).

3.2. POSICIONAMENTOS INTERNOS

Feita esta consideração do debate nas instituições internacionais sobre meio ambiente e uma breve retomada dos compromissos diplomáticos brasileiros com a temática, procura-se sucintamente verificar vetores de convergência entre a boa imagem "conquistada" pelo Brasil nestes foros de discussão no âmbito externo e o suporte a este tipo de posicionamento e práticas no âmbito interno. Há vários projetos que prezam pela educação ambiental, [re]aproveitamento de recursos hídricos, desenvolvimento de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo e ainda o desenvolvimento de uma matriz energética renovável. Entretanto destacam-se três pontos sensíveis que interferem seriamente na coesão do discurso brasileiro no que concerne à sustentabilidade: a construção de Usinas Hidrelétricas, a efetividade da legislação ambiental e a pujança política da bancada ruralista nos parlamentos a nível municipal, estadual e federal.

No que concerne à energia hidrelétrica, o *hot spot* com que a delegação brasileira teve que lidar durante a Rio + 20 foi a controversa construção da usina Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingú, no Pará. Durante o evento houve uma série de protestos de comunidades indígenas, ONGs e simpatizantes nacionais e estrangeiros sobre a posição do governo, que, na intenção de viabilizar a estruturação produtiva no coração da Amazônia apoia uma obra de impacto ambiental extremo, que desaloja comunidades indígenas, interfere no bioma amazônico e permeia de (mais) descrença a efetividade da Lei da Política Nacional para o meio Ambiente. (VALE; ROJAS, 2011).

Desde o início de 2012, a atenção nacional e internacional focou-se em torno da reforma do Código Florestal e da visível politização do tema entre dois lados antagônicos, os ambientalistas e a bancada ruralista. A aprovação de um modelo generalista[22] dificulta a sanção aos "desmatadores" e mesmo a definição dos termos Reserva Legal (RL) e Área de Preservação Permanente (APP). Assim, é difícil satisfazer os interesse de todos ao tentar se estabelecer padrões para uma agricultura sustentável no Brasil, o que compromete todo o discurso no âmbito da Política Exterior, pois:

O debate atual sobre o Código Florestal põe em evidência os conflitos existentes entre a questão ambiental e o modelo agrário predominante no país, baseado na concentração fundiária associada à agricultura monocultora de grande escala e à pecuária intensiva. Esse modelo, por ser de baixo valor por área, induz à exploração máxima da área disponível, levando à exaustão da terra (ALVES; SAMBUICHI, 2012, p. 87.).

O vago Código Florestal dificulta a implementação do Plano Nacional de Mudança Climática, compromisso assumido em 2009 na Conferência de Copenhague sobre o tema (LUEDEMANN; SILVA, 2012, p. 59). Havendo estes dissensos pontuais, ainda que expressivos, entre os âmbitos externos e internos da política ambiental brasileira, como se mantém esta impressão "sustentável"?

4. CONSIDERAÇÔES FINAIS

Ao longo deste trabalho tentou-se expor o surgimento da problemática ambiental nos foros internacionais. Desde os anos 70, vem aumentando o número de estudos e o alarde feito a respeito da tensão entre o ser humano e seu ambiente possuidor de uma dinâmica complexa e recursos escassos, consequentemente a questão progressivamente se politizou. Buscou-se também evidenciar como se deu a inserção brasileira nas discussões obre a temática, penando quando das primeiras reuniões devido à indisposição dos governos militares em abrir mão de seus projetos desenvolvimentistas, que colateralmente infringiam impacto à natureza, pela preservação do meio ambiente.

[22] Análogo à declaração que foi aprovada na Rio + 20.

Mostrou-se também a marginalização brasileira nesses foros, a qual chegou a afetar o relacionamento com as instituições financeiras internacionais, chegando ao extremo de se discutir a negociação da dívida externa brasileira por meio da venda de ativos ambientais. Nos anos seguintes, ao passo que avançava a redemocratização há uma inclinação mais assertiva das delegações brasileiras pra a temática ambiental, culminando com a realização da Eco-92 no Brasil.

Neste viés, desde 1992 o Brasil vem conduzindo um papel importante nas reuniões sobre mudanças climáticas e em torno de práticas sustentáveis. Mencionou-se também que estas se enquadram na tradição de sua política exterior, valorizando soluções negociadas e o estabelecimento de normas para harmonizar as relações internacionais. Porém, rapidamente, atentou-se pra a existência de ao menos três pontos de tensão comprometedores desta imagem prestigiosa de que se dispõe em reuniões internacionais. Sendo assim, como a imagem brasileira se sustenta?

O que se pode interpretar é que apesar de alguns percalços, projetos estatais ou práticas industriais vigentes em vários países, o Brasil emite menos gases estufa, polui menos e possui perspectivas mais palpáveis de aderir a modelos mais sustentáveis do que outros países. Deste modo, a posição de construtor de consenso, mesmo que o mínimo possível, se diferencia dos países que sempre exigem ajuda financeira (G77) e dos que sempre exigem que se sigam padrões (Comunidade Europeia, Japão e Estados Unidos) e se manteve firme na Rio + 20.

REFERÊNCIAS

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL. **Documento do Alto Representante e da Comissão Européia para o Conselho Europeu.** 14 mar. 2008. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.p> Acesso em: 28 fev. 2011.

ALVES, Fabio; SAMBUICHI, Regina H. R. Código Florestal e a agropecuária: quetões sócio-ambientais. *In*: **Desafios do desenvolvimento** n° 66, ano 8. Brasília, 2011.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. VARELLA, Marcelo Dias.SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate**. Revista Brasileira de Política Internacional.** v.47, nº 2, p.100-130, 2004.

BONFIM, Sócrates. Aproveitamento das Matérias-primas da Amazônia. *In*: LIMA, Alfonso Augusto Albuquerque de (org). **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército – Editora: 1971.

Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. 1989. Disponível em: **<**http://www.basel.int/text/con-e-rev.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

D'ARAUJO, Maria Celina. SOARES, Samuel Alves. MATHIAS, Suzeley Kalil**.** (Org.) **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas:** textos selecionados do Primeiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa *(ABED).* Campinas: Mercado de Letras, 2008.

DUARTE , Lílian Cristina Burlamaqui. A Política Ambiental Internacional: Uma Introdução. **Cena Internacional**. Ano 6. Número 1. Jun 2004. p. 4-12.

DUPAS, Gilberto. VIGEVANI, Tullo.(Org.). **O Brasil e as Novas Dimensões de Segurança Internacional.** Alfa-Omega/Papesp, 1999.

FONSECA. Fúlvio Eduardo. As Negociações Multilaterais sobre o Aquecimento Global: uma nova Guerra Fria? In: **CONSUR/ENERI, XIII**, 2008, São Paulo. Disponível em: <http://www.faap.br/conosureneri/pdf/cetag4.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2011.

FRANÇA, Joan Frederick Baudet Ferreira. A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: De Estocolmo a Joanesburgo. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 3, n. 1, 2010

HENRIQUE, Renata Tavares. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. **Revista Debates**. Porto Alegre, v.3, n.2, 2009, p. 155-182.

IPEA. **Brasil ocupa 3º lugar em número de projetos via MDL**. Site do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.phd?option=com_content&view=artucle&id=7411 , acessado em: 20/08/2012.

KRAIG, Michael R. Nuclear deterrence in the developing world: a game-theoretic treatment. **Journal of Peace Research**. 1999, v. 36, nº2, pp. 141–167.

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo e Relações Internacionais na Rio-92 . **Lua Nova**, nº 31, 1993, p. 79-98.

LEIS, Héctor Ricardo. D'AMATO, José Luis. O Ambientalismo como Movimento Vital: Análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais**,** Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. Outubro 1994. p. 262, p.43-60.Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rt> Acesso em: 29 mar. 2011.

LE MONDE. **Rio + 20 : le Brésil gagnant, la planète perdante** . 2012. Disponível em: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-le-bresil-gagnant-la-planete-perdante_1723211_3232.html , acesso em 20/08/2012.

LE MONDE. **Les critiques pleuvent sur le sommet de Rio+20**. 2012. Disponível em: http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/06/21/les-critiques-pleuvent-sur-le-sommet-de-rio-20_1722943_3244.html , acesso em 20/08/2012.

LIMA, Lucila Fernandes. **Os princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente e sua aplicação na questão da mudança do clima**. Disponível em: <http://www.meioambientecarbono.adv.br/pdf/principios.pdf> Acesso em: 02 mar.2011.

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e Temas Sociais:** A década das conferências. Brasília: IBRI, 2009.

LISBOA, Marijane Vieira. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra**. São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2002.

LUEDEMANN Gustavo; SILVA, Ana Paula Moreira da. Compromissos externos e legislação ambiental. *In*: **Desafios do desenvolvimento** n° 66, ano 8. Brasília, 2011.

MASON, Michael. **The New Accountability: Environmental Responsibility across Borders.** Cromwell Press Ltd, 2005

MEADOWS, Donella. MEADOWS, Dennis. **The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind.** New York: Universe Books, 1972.

MERCADO-JARRÍN, Edgardo. Seguridad y ecología: reformulación de un concepto**. Nueva Sociedad**. Caracas: nº. 107, 1990. p. 21-26.
MILANI, Carlos R. S. **Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a07v21n53.pdf> Acesso em: 02 mar. 2011.

NEW YORK TIMES**. Amazon Settlers Turn the Forest in Ashes in the Name of Progress.** (1988) NEW YORK TIMES Online Archive. Disponível em: http://www.nytimes.com/1988/10/11/world/amazon-settlers-turn-forests-to-ash-in-name-of-progress.html?scp=15&sq=amazon+deforestation&st=nyt , acesso em 20/08/2012.

NEW YORK TIMES**. Brazilian Debt Can Save the Amazon.** (1989) NEW YORK TIMES Online Archive. Disponível em: http://www.nytimes.com/1988/10/11/world/amazon-settlers-turn-forests-to-ash-in-name-of-progress.html?scp=15&sq=amazon+deforestation&st=nyt , acesso em 20/08/2012.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto Calha Norte: Política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea.** Tese, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2005. Disponível em: http://www.obed.ufpa.br/pdfs/tese_projeto_calha_norte.pdf , acessado em 20/08/2012.

PATRIOTA, Antonio. **Rio+20: il ne suffit pas de proteger l'environnement.** Le Monde, 2012. Disponível em: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-il-ne-suffit-pas-de-proteger-l-environnement_1723395_3232.html , acesso em 20/08/2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Relatório – Perspectivas do Meio Ambiente Mundial (*GEO-3):* Passado, Presente e Futuro.** IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e UMA- Universidade Livre da Mata Atlântica. 2004. Disponível em: <http://www.wwiuma.org.br/> Acesso em: 29 mar. 2011.

Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. 1997. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_quioto.php> Acesso em: 01 mar. 2011.

Report of The World Commission on Environment And Development: Our Common Future. 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.> Acesso em: 13 mar.2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2008.

ROJAS, Biviany; VALLE, Raul Silva Telles do. **O caso da usina de Belo Monte.** Le monde Diplomatique Brasil. Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=884 , acesso em 20/08/2012.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. **Rumo à ecossocioeconomia***:* teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

United Nations Convention on the Law of the Sea. 1982. Disponível em: **<**http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2011.

VEIGA, José Eli da. **A Emergência Socioambiental.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2007.

Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer. 1985. Disponível em: **<**http://www.unep.org/ozone/vc-text.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2011.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. Segurança Internacional: Novos atores e ampliação da agenda. **Lua Nova**, nº34, p. 71-86, 1994. Disponível em:<http://books.google.com.br/books?id=f44pmLV6sTMC&pg=PA1&as_pt=MAGAZINES&source=gbs_toc&cad=2#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 10 fev. 2011

_____. **Da Crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Ed. Annablume, 1999.

_____. Alianças e Coalizões no Ativismo Verde Transnacional. **Cena Internacional**, ano 6, n.1, 127-150, 2004.

VIOLA, Eduardo. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. **Cena Internacional**, ano 6, n.1, 82-105, 2004.

VIOLA, Eduardo. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. LEIS, Héctor Ricardo. **Governança e segurança climática na América do Sul.** iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_788_em_11_08_2008_16_34_18.pdf> Acesso em 15 fev. 2011.

VOGLER, John. Environmental Issues. In: BAYLIS, John. SMITH, Steve. OWENS, Patricia [Editors]. **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations.** Oxford University Press, 2008.

RECEBIDO: 07/07/2013
APROVADO: 20/12/2013

MECANISMOS COMPARATIVOS DE DEFESA E DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA: DESENVOLVIMENTO E PROGRAMAS INDUSTRIAIS TECNOLÓGICOS NO BRASIL, SUÉCIA, RÚSSIA e ÍNDIA

Antonio Henrique Lucena silva*
Luiz Pedone**

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar os fundamentos científicos de uma análise e avaliação comparativa da política de defesa e de segurança internacional no Brasil e em países selecionados. A análise focaliza os programas de inovação industrial e tecnológica de defesa com a finalidade de compreender como e por que os mecanismos de indução do tripé: Governo, Centros de Pesquisa – Instituições de Pesquisa e de Indústria de Defesa produziram efeitos variados nos respectivos países. A Indústria de Defesa é discutida considerando a construção da interdependência (globalização da produção). A indústria de defesa global apresenta algumas características distintas do imediato pós-guerra fria e dos anos 1990 como: 1) menor: com o número declinante de fornecedores; 2) mais concentrada, poucas companhias detêm o fornecimento de produtos e; 3) mais integrada, devido ao processo de globalização a produção de armamentos têm se dado de forma transnacional. As características refletem os domínios europeu e americano (e em menor medida, russo) nas transferências internacionais de armas. A problemática em torno da integração das indústrias de defesa é uma questão recorrente na literatura. Os países

* Doutorando em Ciência Política (UFF/INEST). Membro do Laboratório Defesa, C&T e Política Internacional
** Professor do Insituto de Estudos Estratégicos (UFF/INEST). Coordenador do SIDEBRAS e do Laborátório Defesa, C&T e Política Internacional

que integram o 2º e 3º tier como Brasil, Suécia, Rússia e Índia passaram por racionalizações e globalização da sua indústria de material bélico. Estados Unidos e Europa ainda continuam sendo os maiores fabricantes de grandes sistemas de armas (major weapons systems). No entanto, os países acima mencionados elaboraram estratégias para a manutenção de seu parque industrial-militar. Ao longo da década de 2000 e início dos anos 2010-2012 percebe-se que houve uma expansão da cooperação entre os Estados da pesquisa. Acordos de transferência de tecnologia (caso o produto seja selecionado, principalmente) tornaram-se comuns para que houvesse maior intercâmbio compra e venda de material bélico. Muitas companhias dos Países analisados são públicas e recebem incentivos dos seus governos como isenção tarifária, redução de impostos e incentivos à exportação, assim como a cooperação entre companhias público-privadas. Um estudo de caso foi analisado para cada país para compreender o processo subjacente e as comunalidades entre eles. As questões comparativas de imperativo estratégico, parcerias tecnológicas, redes político-diplomáticas, econômicas e de políticas públicas emergiram durante a análise e serão colocadas nas conclusões do trabalho.

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria trouxe muitos desafios para o setor da indústria de defesa. A desaceleração da indústria de defesa global acarretou um processo de racionalização ao redor do mundo. Nos Estados Unidos, um pequeno grupo de grandes companhias e de produtores intermediários domina a base industrial de defesa do País. Um processo similar ocorreu na Europa. A emergência da *European Aeronautic Defense and Space Company* (EADS) é uma manifestação desse processo. As companhias brasileiras sofreram grandes desafios à sua sobrevivência. Muitas companhias faliram e outras continuaram existindo, mas diversificaram a sua linha de produção. Os jatos regionais da Embraer tornaram-se um importante esteio para a posição da companhia em produção e exportações.

As exportações russas caíram dramaticamente durante a década de 1990. As transferências internacionais para países ocidentais cresceram após vigorosos esforços para abrir novos mercados. A parceria estratégica com a China foi importante para que a indústria de defesa russa continuasse ativa. A emergência indiana como um ator global e as continuidades das animosidades com o Paquistão levaram a investimentos na sua indústria de defesa. A Suécia tornou-se um exportador, sobretudo de grandes sistemas de armas (*major weapons systems*), como a aeronave SAAB Gripen, que foi exportada para muitas Forças Aéreas, colocou o caça em evidência, assim como diferentes programas de compensações (*offset*).

No começo do século 21, o Estado continua a ser o promotor e o consumidor final das armas desenvolvidas, sendo este modelo o predominante no setor de defesa. Portanto, é possível extrair mecanismos comparativos de segurança e análise de políticas de defesa focando o tripé – governo, companhias de defesa, instituições de pesquisa/educação – para Brasil, Suécia, Índia e Rússia? Que tipos de características são comuns nesses países? Alguns padrões podem ser traçados? Para responder a esses questionamentos o artigo está dividido da seguinte forma: a primeira parte do artigo discute questões sobre o triângulo de ferro da soberania, as redes sociais e o fluxo de transferência de tecnologia; na segunda parte do texto, diferentes estudos de caso são analisados com os aspectos referentes à indústria de defesa dos países, cooperação, colaboração e parcerias. Na terceira e última parte, discutimos os principais elementos da análise empírica e tecemos breves considerações sobre os resultados.

Triângulo de Ferro da Defesa, Redes Sócio-Técnicas e Transferência de Tecnologia

Em 1982, Gordon Adams cunhou o termo "Triângulo de Ferro" (MATTHEWS & MAHARANI, 2009, p.38) para descrever as relações trilaterais do congresso, grupos de interesse e a burocracia dentro dos Estados Unidos. Essas forças podem ser vistas em operação inclusive nos dias hodiernos (PUNJANI, 2012). A perspectiva do triângulo de ferro é diferente da concepção de Eisenhower[1] sobre o "Complexo Industrial-Militar". O "triângulo" enfatiza a perspectiva institucional e burocrática e pode ser visto na figura abaixo:

Figura: Triângulo de Ferro da Defesa

É importante ressaltar que a indústria militar americana está quase que totalmente ligada ao setor privado. Para Matthews e Maharani (2009, p.39) esse "triângulo" levanta o espectro de monolitos de defesa instintivamente buscando os ganhos oriundos da maximização de lucros, sem considerar, nesse sentido, os impactos na sociedade e na segurança internacional (guerra e a desestabilização do sistema internacional). O mercado de defesa contemporâneo, nos Estados Unidos, é marcado por companhias privadas gigantes como a Lockheed Martin, Boeing, Raytheon e a General Dynamics[2].

[1] 34º presidente dos Estados Unidos, governando entre 1953 a 1961, fez seu discurso de despedida da Casa Branca, utilizando esse termo.

[2] Para a lista completa ver: http://washingtontechnology.com/toplists/top-100-lists/2012.aspx. Acesso em 20 de outubro de 2012.

Por outro lado, outros países avançados e Estados em desenvolvimento possuem diferentes contextos industriais de defesa. Algumas companhias na Europa, América Latina, África e Ásia estão localizadas no setor público, escapando do que foi preconizado pelo Presidente Eisenhower em seu discurso, assim como alguns elementos do triângulo de ferro da defesa.

Por que alguns preferem manter as suas indústrias de defesa no setor público ao invés do privado? De acordo com Matthews e Maharani (idem), devido a três razões: considerações de cunho estratégico, político e militares ajudam a compreender as preferências dos países em desenvolvimento pela manutenção das suas indústrias sobre a chancela do Estado. O imperativo estratégico permanece com um foco central: soberania. A soberania industrial de defesa se mantém como o principal objetivo planejado pelos países em desenvolvimento, não apenas porque eles estão em uma área de tensão, como Índia e Rússia, mas porque eles estão sujeitos a ameaças de embargos. Outra questão de relevância é o status político-diplomático. No mundo em desenvolvimento, e em outros países avançados como a Rússia, percebe-se uma visão das elites locais que o setor de defesa precisa ser (re) nacionalizado para assegurar a soberania local na produção de armas. Manter algumas intervenções internacionais de *peacemaking*, assim como o envolvimento em operações de *peacekeeping* e *peace-support* e a posse de aparato militar forte têm o potencial de influenciar o ambiente de segurança global e afetar o seu status-diplomático no sistema mundial (ibidem).

De acordo com Wim Smit (2006, p.725), após a Segunda Guerra Mundial, muitos países desenvolveram e organizaram uma busca sistemática pela inovação militar (P&D). Ainda de acordo com Smit (idem, p.735), é crucial considerar uma abordagem em multinível para entender como as redes de defesa para produção de tecnologia e produção é organizada. Em determinado tipo de rede é necessário que se realize o rastreio da *policy network*. Os atores (ex: corporações ou atores coletivos, mais do que indivíduos) são interdependentes, embora formalmente sejam autônomos, esses atores são ligados lateralmente (ou horizontalmente) do que verticalmente (MARIN & MAYNTS apud SMIT, 2006). Essas redes, portanto, lidam com arranjos e interações interorganizacionais. As interações possuem características de negociação, porque não há um centro de poder ou um processo decisório central, mas uma "multidão" de tais centros. Interações entre esses

membros são caracterizadas pelas trocas do que Callon (apud SMIT, 2006) nomeou como "intermediários", no qual incluiu dinheiro, artefatos, know-how, matérias primas, informação, considerações militares estratégicas, e assim por diante. Tais intermediários são "recombinados" pela rede de atores envolvidos de formas diferentes que são típicas, ou que, atualmente, tipificam um ator.

A principal característica das redes sócio-técnicas são: a existência de relativo padrão (estável) de interações entre os atores – as redes mostram resiliência (ELZEN, ENSERINK, & SMIT in SMIT, 2006); o seu envolvimento comum em algum desenvolvimento tecnológico particular, como, para ilustrar, uma tecnologia militar específica ou sistema de armas como é o caso do *European Fighter Aircraft*, nomeado, recentemente, de Typhoon. Há uma atribuição de várias "funções" (diferentes) aos atores para a rede, dependendo dos seus interesses e suas perspectivas. Essas funções que são atribuídas (ou os "significados" da rede), das quais irão se sobrepor, como uma forma de ponte entre a "estrutura" e as perspectivas do ator (VAN WAARDEN *apud* SMIT, 2006). A abordagem por rede reconhece a importância da estrutura e também considera o papel das iniciativas individuais e as ações estratégicas dos atores corporativos (SMIT, 1995 *cit in* SMIT, 2006). Dessa forma, a abordagem por redes também implica numa mudança da abordagem de análise tradicional através da "direção, controle e avaliação" de uma forma de cima para baixo, racional, para uma cuja concepção é de um problema é de coordenação, incluindo uma "orquestração das interações de redes", "autorregulação" (*idem*), e possivelmente, renovando as definições em novas formas, atualmente chamadas de "governança" (RODHES apud SMIT, 2006).

Richard Bitzinger (2003) descreve que os produtores do segundo *tier*, como Brasil, Rússia, Índia, Suécia, além de outros, ao redor do mundo, estão diante de um desafio: o crescimento do custo econômico e as demandas tecnológicas da fabricação de armas avançadas tornam difícil que a expansão das indústrias do segundo *tier* possam se expandir, seja ela qualitativamente ou quantitativamente. Deficiências em vários níveis, incluindo a infraestrutura da ciência nacional e de tecnologia, P&D de componentes avançados, seja seu desenvolvimento ou produção, permanecem; esses entraves põem sérias barreiras para o desenvolvimento, absorção, e a exploração de tecnologia para uso militar (idem).

Ainda de acordo com Bitzinger (2003, p.69), o autor identifica que uma série de reajustes nos países de segundo *tier* nas quais as indústrias de defesa buscaram uma racionalização e globalização. Esse cenário é uma manifestação do sistema "*hub-and-spoke*" da produção global de armas porque a indústria se tornou: a) menor, com o número declinante de fabricantes; b) mais concentrada, porque a produção de armamentos está consolidada nas mãos de poucas companhias; e c) mais integrada, devido ao processo de globalização e da produção de armamentos que possui a característica contemporânea de ser transnacionalizada. Os países em desenvolvimento são parte desse processo. Ocorre um aumento na intensidade nos acordos de cooperação entre as nações emergentes refletindo o que Bitzinger (2003) ressaltou. Os acordos de transferência de tecnologia são um mecanismo importante para o estabelecimento de parcerias. A tabela abaixo resume os três fluxos internacionais de transferência de tecnologia.

Tabela 1: Fluxos internacionais de transferência de tecnologia

Fluxo A	Conhecimentos	Design do Produto/Especificações
		Materiais/Especificações dos componentes
		Design dos processos e projetos
		Procedimentos de produção/ cronograma e organização
Fluxo B	Know-How	Produção/Organização Know-How
		Operação/habilidades gerenciais
		Conhecimento de mantuenção e procedimentos
Fluxo C	Know-Why	Processos/Design da produção e engenharia Know-Why, Conhecimentos, Produto/Técnicas de mercado e conhecimentos de dados de engenharia.
		Gerenciamento de Projeto/ Procedimentos de engenharia e expertise.
		Desenvolvimento de Tecnologias e pesquisa de conhecimentos, dados, procedimentos entre outros.

Extraído e adaptado de BAARK apud TSAI, 2003. Tradução dos autores.

Os fluxos "A" e "B", que estão relacionados com a produção de conhecimento e *know-how*, podem contribuir para o desenvolvimento da capacidade do país recipiente em produzir armas. O fluxo de conhecimento "C", em que são repassados princípios científicos importantes e habilidades de engenharia, pode, fundamentalmente, contribuir com o país recipiente para o desenvolvimento de capacidades tecnológicas capazes de conceber e produzir armas de forma autônoma. Essas rotas são formas legítimas de se adquirir tecnologia através da cooperação técnica. O Fluxo de tecnologia do tipo "C" é difícil de ser disponibilizado pelos países avançados, mas pode ser conseguido através de acordo com tecnologias de cunho civil, que tenham implicação para o setor militar. As tecnologias de uso dual são uma forma de adquirir conhecimento para áreas sensíveis, como engenharia nuclear e ciência espacial, que podem ter aplicações para uso militar.

Waldimir Pirró e Longo (2007) alerta que as transferências de tecnologia não são completas, em muitos casos, e países, especialmente os Estados Unidos, têm política de limitar o acesso à tecnologia moderna.

Brasil

Como um novo ator de peso nas relações internacionais, o Brasil se depara com numerosos e expressivos desafios no sistema internacional. Não apenas bastasse essa tendência, na primeira década do século XXI a política governamental brasileira mostrou um hiato em um problema fundamental e premente: defesa nacional e segurança internacional. Concomitantemente, o início dos estudos sobre segurança internacional e defesa nas universidades brasileiras contribuiu para que houvesse um número maior de civis trabalhando na área de estudos estratégicos e assuntos militares. Fatos críticos que corroboram com essas mudanças são: a) conflitos de fronteira, como o caso da Colômbia e Equador em que Super Tucanos da FAC atacaram e vitimaram no bombardeio Raúl Reyes; b) questões relacionadas ao Pré-Sal onde se encontraram reservas de petróleo e como elas seriam defendidas; c) mudanças no ambiente econômico-financeiro internacional; d) a presença do Brasil em missões de paz; e) a Estratégia Nacional de Defesa (END) que foi lançada no ano de 2008 e o processo de renovação dos equipamentos militares, como

submarinos, aeronaves e; f) a reorganização no Ministério da Defesa para a aquisição de material de defesa para o período de 2012-2031.

A política externa do Brasil, desde o início do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011), tem se tornado mais proativa para a projeção internacional do País. Na integração regional, o Brasil é um ator central, principalmente no Mercosul e na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

O ministério da defesa e a secretaria de assuntos estratégicos foram criados no Brasil e tem sido liderada por civis. Nos últimos 20 anos, assuntos de segurança e defesa passaram a ser mais discutidos no Legislativo, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e nos partidos políticos. Esses debates incluem a economia de defesa e políticas para a expansão da base industrial de defesa, fabricação e ampliando o alcance de políticas de ciência/tecnologia/inovação no setor militar. A Frente Parlamentar de Defesa Nacional, criada em 2008, formada por 208 deputados e senadores, é uma instituição para debater assuntos de defesa, assim como trazer o Congresso e a comunidade que estuda defesa para que, juntos, analisem problemáticas em torno das questões militares e industriais.

A implementação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, o Programa de Desenvolvimento do Submarino com Propulsão Nuclear com França, orçado em 6,7 bilhões de euros e, o ainda indefinido, programa FX2 que visa renovar a aviação de caça da Força Aérea Brasileira (FAB), são exemplos da necessidade de aprofundar os estudos na temática.

Por essas razões, faz-se necessário o estudo e a compreensão dos mecanismos institucionais nos países que desenvolveram uma política de defesa e segurança de forma independente, assim como as políticas de ciência, tecnologia e inovação dirigida ao setor militar, não apenas para fortalecimento da base industrial de defesa, mas compreender os sistemas de tecnologia e de uso *dual* envolvidos. A Estratégia Nacional de Defesa afirma à necessidade de se alcançar a independência de tecnologias nacionais através do desenvolvimento autônomo de setores estratégicos como espaço, cibernético e nuclear (2008). Seguindo essa linha, a estratégia brasileira, no que concerne à transferência de tecnologia, é um item chave no conceito estratégico brasileiro (idem, p.16).

Outra iniciativa é que o Brasil assinou com a África do Sul um acordo de desenvolvimento para a fabricação do míssil ar-ar A-Darter, que substitui o MAA-1 Piranha, como arma de curto alcance para a FAB. No caso do A-Darter, o Brasil dará um salto para a 5º geração de mísseis, deixando a 3º do Piranha. De acordo com a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), o setor aeroespacial foi responsável por exportações anuais na ordem de 2,7 bilhões de dólares de 2000 a 2003.

Companhias que possuem uma boa performance nessa área são: Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A, Helibras – Helicópteros do Brasil S/A, Aeroletrônica – Componentes industriais de aviônica, Mectron Engenharia, Indústria e Comércio, Avibrás Aeroespacial e a ELEB – Embraer Liebherr Equipamentos do Brasil (FILHO, 2007). A indústria de defesa brasileira não é apenas composta pelas mencionadas acima, mas inclui uma variada gama de companhias civis[3] (ABIMDE, 2012).

Recentemente, grandes empresas do setor civil entraram no setor de defesa[4]. Esse movimento das companhias, incentivado, em grande medida, pelo anterior Ministro da Defesa Nelson Jobim, visa fortalecer as companhias que possuem recursos oriundos de outras áreas. Novos projetos como o PROSUB, o desenvolvimento do submarino nuclear em parceria com o estaleiro francês DCNS, também são de relevância: o Brasil criou a Amazul, uma companhia estatal, para fazer a gerência do desenvolvimento do setor nuclear do submarino[5]. A Embraer está expandindo os seus parceiros para desenvolver o KC-390 com companhias dos países com indústria sólida, que é o caso da Boeing[6], para nutrir parcerias e a possibilidade de desenvolvimento de tecnologia.

[3] Para uma lista completa da ABIMDE ver: HTTP://www.abimde.org.br.
[4] Especialista teme a entrada de empreiteiras no setor de defesa.
[5] Projeto cria empresa pública para construir submarino nuclear.
[6] Boeing e Embraer assinam acordo de cooperação.

Suécia

A Suécia busca constantemente melhorar a qualidade das suas políticas de defesa e segurança assim como aperfeiçoar o desenvolvimento de alta tecnologia para o setor de defesa. Durante a Guerra Fria, o enfoque realista da política sueca enfatizava a "sobrevivência nacional" e soberania. Neutralidade, um exército poderoso de conscritos e a independência da indústria de armamentos foram cruciais para a manutenção dessa política. Após a Guerra Fria, a Suécia aderiu à Política de Defesa e Segurança Europeia e o seu pilar mais importante, a Política de Segurança e Defesa Comum (LEE-OHLSSON, 2011**)**, oferecendo novas e criativas visões no Conselho Europeu de Helsinque (1999) e tornou-se profundamente envolvida na criação da Agência de Defesa Europeia em 2003 na promoção dos aspectos civis para gerenciamento de crises.

A política industrial sueca foi um componente imprescindível da sua política de segurança durante a Guerra Fria cujo objetivo, de tornar o País autossuficiente na produção de armamentos, foi um requerimento na manutenção da política de neutralidade.

A introdução de regras de mercado para a indústria em diversos países europeus, o governo sueco iniciou a privatização de companhias estatais introduzindo na vida econômica delas regras de mercado. Duas gigantes europeias do setor de defesa, a British Aerospace (BAE Systems) e a multinacional EADS, com sede na França, rapidamente dominaram o contexto europeu através de aquisições e fusões, modificando dramaticamente o cenário da indústria militar. Centenas que companhias pequenas se associaram com grandes companhias para o desenvolvimento de projetos pontuais, sendo o nascimento e desaparecimento regulado pela importância e duração de projetos e componentes produzidos.

Para elucidar o exposto acima, uma breve análise de empresas estrangeiras que adquiriram participação (ou compraram) empresas suecas ilustra esse movimento. Em 1998 a BAE adquiriu 35% da SAAB. Um ano antes, em 1997, a companhia britânica Alvis adquiriu um estaleiro antigo da Suécia, o Haggslund. No início dos anos 2000 a *United Defense* (companhia americana comprada pela BAE *Systems Land and Armamaments* em 2005) obteve 100% de participação acionária na Bofors Defense. A alemã HDW, outro estaleiro com base em Kiel, posteriormente absorvida pelo grupo Thyssen Krupp Marine

em 2005, comprou 10% da Kockums[7]. Em 2004 a BAE *Systems* comprou a Alvis, formando a *Land Systems Hägglunds*. Posteriormente, a SAAB obteve o controle da *Ericsson Microwave Systems*.

Esses movimentos de fusões e aquisições transnacionais no mercado de defesa europeu apenas ressalta o processo de reestruturação na União Europeia que apresenta dois fatores. O primeiro refere-se ao alargamento, ou seja, maior número de fornecedores/consumidores para os recém-chegados países do Leste Europeu oriundos do extinto Pacto de Varsóvia. Hungria e República Tcheca se tornaram clientes dos produtos de defesa dos fabricantes europeus ocidentais. Segundo, as fusões e *joint-ventures* trouxeram novas possibilidades para desenvolvimento de produtos sensíveis com alto teor tecnológico, particularmente devido aos grandes incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelo sistema da União Europeia, que mescla o custeio de pesquisa com universidades pela região do bloco.

O governo central sueco apoia essa política implementada por companhias privadas e centros universitários formando parcerias com companhias e centros de pesquisa em países emergentes. Índia, Brasil, e África do Sul tem sido parceiros importantes para o desenvolvimento de P&D aeroespaciais de defesa. Desde os anos 2000 a Suécia, através da SAAB, participa do Programa FX2, que escolherá o novo caça para a FAB. O protótipo de 5ª geração e 40% de sua produção seria, caso fosse selecionado, por companhias brasileiras. Essa situação é uma característica da transferência de tecnologia via pesquisa conjunta e centros de inovações, como o Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB) que foi instalado em São Bernardo do Campo (SP).

A parceira da SAAB com a Índia é antiga, remontando aos anos 1970 e, atualmente, envolve cooperação com a *Mahindra Satyam* na área de defesa civil, e com a Pipavav no setor naval, entre outros. Existe a intenção de a SAAB cooperar e participar do desenvolvimento de tecnologia doméstica indiana[8]. Suécia e África do Sul cooperam desde quando a decisão da Força Aérea da África do Sul (SAAF) em equipar seus esquadrões com caças JAS 39 Gripen.

[7] HDW é a mesma companhia que transferiu tecnologia para a construção de submarinos da classe Tupi para o Brasil nos anos 1980.

[8] Para maiores detalhes ver: http://www.saabgroup.com/en/Markets/Saab-India/About-Saab-India/Saab-in-Focus/Saab-And-Linkoping-University-Present-Skill-Development-Options-For-Indian-Students/.

Doravante, SAAB e a companhia local sul-africana Denel firmaram joint-venture, a Denel Aerostructures, utilizando os empregados mais habilidosos e com experiência para os trabalhos dentro da Denel Aviation. A SAAB-Denel Aerostructures é uma "companhia espelho" do que é a SAAB Aerostructures na Suécia, e desenvolve e fabrica componentes de alta tecnologia para o Gripen (ELLIASSON, 2010, p.182).

Rússia

Os anos 1990 foram difíceis para as Forças Armadas Russas e sua indústria. A partir dos anos 2000, sob o comando de Putin e, posteriormente, Medvedev a indústria de defesa do País está recuperando o seu antigo potencial de penetração nos mercados, através da construção de parceiras, especialmente na Índia e na China, mostrando os limites da unipolaridade (no setor bélico) americana na Ásia. Após passar por reformas internas nos seus sistemas de defesa, a Rússia está passando por um período de rápida renovação das suas forças de defesa, rearmamento das forças nucleares, unificação da defesa aérea (VKO), comunicação, armas de precisão, VANTs (Veículos Aéreos não-trpulados), mísseis entre outros. Situação análoga é vivenciada nos Centros de Pesquisa Tecnológica que desenvolvem novos sistemas balísticos, submarinos multipropósitos, satélites militares, e o caça invisível ao radar de 5ª geração PAK-FA.

No final da década de 1980 o *Oboronnyi-promyshennyi kompleks*, ou Complexo Militar-Industrial Russo, possuía 4000 instituições de pesquisa, organizações para o design das armas e unidades produtivas. O OPK, termo que substituía o velho complexo militar soviético, recebia a maior parte do orçamento soviético para desenvolvimento de tecnologia (entre outros fundos), atingindo cerca de 50% do total de gastos do governo que compreendiam em 80 bilhões de dólares para despesas militares[9]. Em meados dos anos 1990 – como na crise financeira de 1998, a nova Federação Russa não pode impedir a queda na qualidade do material bélico desenvolvido, porque era dependente de recursos do estado para a realização de pesquisa & desenvolvimento.

[9] Anthony H. Cordesman, "*The Strategic Impact of Russian Arms Sales and Technology Transfers",* Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 5 April 1999, p. 10–11, Disponível em <http://www.csis.org/media/csis/pubs/atstratimpofrussarmsale%5B1%5D.pdf>, Acesso em 28 de junho de 2001.

De acordo com Maxim Pyadushkin (2006)[10], o Kremlin buscava ter o controle sobre áreas estratégicas como: aviação, construção de navios, metais, indústria de máquinas, produção de armas e energia. A Rosoboronexport (ROE) também vai nesse sentido. Pyadushkin (*idem*) coloca em seu relatório que a nova agência exportadora de armas da Rússia busca o controle em todos os grandes conglomerados industriais, um movimento considerado pelo analista como uma estratégia de aumento de influência sobre setores lucrativos. A ROE é uma companhia estatal. É a única entidade russa que possui a licença para exportar armas e equipamentos militares. Antigamente, apenas companhias específicas eram autorizadas a tal licença: RSK MiG aircraft corporation (Moscou), KBP instrument design bureau (Tula), KBM machine-building design bureau (Kolomna, região de Moscou) e NPOmash research and production company (Reutov, região de Moscou) (CAST, 1997-2011). Agora, apenas as companhias (em torno de 22) podem exportar partes e componentes de armas via Rosoboronexport (*idem*).

Para Blank (2007) a ROE é um reflexo do contexto russo da nova fase de supervisão do estado russo. Portanto, a estrutura da indústria de defesa russa está voltou a uma era soviética, sendo verticalmente integrada, com o comando central no Kremlin e a parte mais baixa entrando em setores civis, como a fabricação de caminhões. Nessa linha de raciocínio é que o Stephen Blanke (*idem*) aborda o modelo czarista de controle da organização.

A ROE nasce no intuito de melhorar a capacidade instalada do País para a produção, comercialização e exportação de material de defesa. Durante 15 anos o setor sofreu uma série de reorganizações para melhorar a sua capacidade, no entanto, ainda é tido como improdutivo e opera abaixo da sua capacidade total (LITOVKIN, 2006). O ano de 2002 é central na estratégia de reorganização da indústria de defesa porque é quando Vladmir Putin aprova a modificação estrutural que buscava "coordenar, gerenciar e controlar as funções das entidades federais para gerir o complexo militar industrial e integrar as estruturas (de forma total) em 2010"[11].

[10] For more details see: Nabi Abdullaev, "Russia Revamps Industrial Strategy: Arms-Export Agency Seeks Sway Beyond Defense Sectors," *www.defensenews.com*, July 3, 2006. Access 20 July 2011.

[11] For more details see: Miller and Trenin (eds), *The Russian Military: Power and Policy,* p. 166.

A exportação de armas é o objetivo para manter o funcionamento o complexo. O ano de 2006 representou um avanço extraordinário desde o fim do período soviético. Cinco grandes clientes, a saber: China, Índia, Argélia, Venezuela e Malásia, foram responsáveis pelo bom desempenho das exportações russas (MAKIENKO & VASILIEV, 2007). O governo russo apoia as suas indústrias de defesa para atingir uma paridade com os fabricantes ocidentais. Interesses militares estratégicos e objetivos comerciais direcionam essa modernização (HAYWARD, 2009).

Índia

Os gastos militares indianos são os que mais crescem no mundo. Importantes reformas foram colocadas em efeito devido a uma revisão do sistema de segurança nacional indiano. Um grupo de ministros recomendou um Staff integrado de defesa na qual o Chief of Staff Commitee (CISC) presta conselhos ao governo e no desenvolvimento das capacidades das forças (exército, marinha, aeronáutica), consultas conjuntas e prioridades políticas. Outra reforma importante foi a criação da Agência de Inteligência em Defesa para coordenar e criar sinergias em torno dos serviços, além de prover *inputs* para o chefe dos escalões de gestão de defesa. Por último, as aquisições de material de defesa da Índia tornaram-se tão importantes que o novo Conselho de Aquisição de Defesa tornou-se o centro da tomada de decisões para planejamento e aprovação de dotações orçamentárias para os programas de aquisição das Forças Armadas Indianas.

Desde a independência, a Índia adotou os princípios da Pansheela para a sua política externa. O primeiro ministro indiano, Jawaharlal Nehru adotou como política externa de estado, a rejeição do uso da força para solucionar disputas (HOYT, 2007, p.22). Essa política sofreu uma mudança após a derrota na Guerra do Himalaia para a China em 1962. Considerada como uma derrota humilhante pelos militares indianos, o País mudou a sua orientação política externa neruviana. A nova orientação da Índia é de acumular poder e novas estratégias diplomáticas são baseadas nos princípios da geopolítica (KAPUR, 2006, p.206). Os gastos militares dobraram no pós-conflito como uma consequência da ameaça (percebida) pela China e a necessidade de melhorar e comprar novas armas para conter o estado "rival".

Durante o governo do primeiro ministro Atai Bihari Vajpayee (BJP) (1999-2004) houve uma aceleração do processo de modernização nuclear e militar do Estado, abrangendo a defesa e a dissuasão como os pilares da estratégia militar indiana (KAPUR, 2006, p.201). A Índia demonstrou que há uma necessidade de incrementar as suas capacidades para lidar com questões internacionais diferentemente do que aconteceu nos anos de Nehru. Como observado acima, o comprometimento indiano em melhorar a sua defesa é datado de 1962. Recentemente, a liderança indiana apoia a construção de uma Força Armada forte e moderna para: 1) salvaguardar a segurança nacional; 2) servir como uma fonte de dissuasão e; 3) suprir a força para a Índia que seja compatível com o seu tamanho e interesses (SAKHUJA & MOHANTY, 2009, p.230). O crescimento dos gastos militares reflete o poder econômico, fortalecido pelo crescimento indiano, e a visão estratégica de melhorar as Forças Armadas para o estado-da-arte. O programa PAK-FA e a escolha do caça de 4ª geração para equipar a Força Aérea Indiana[12] são centenas de milhões de dólares em gastos para se atingir ambições estratégicas.

O complexo militar-industrial indiano é constituído de 39 Ofs (*Ordnance Factories*), das quais 16 foram criadas antes da independência, 8 unidades de setor público de defesa (DPSU – *Defense Public Sector Units*) e mais de 50 laboratórios de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) ligados ao *Defense Research and Development Organization* (DRDO). Apesar dessa infra-estrutura, a Índia é considerada um grande importador de armas (NUGENT apud BASKARAN, 2004, p.212). A produção de material bélico na Índia está inteiramente controlada pelo governo, com a exceção de componentes, tecnologias de uso dual e não-letais. Atualmente, o Governo indiano está iniciando uma abertura para a participação estrangeira, mas as empresas continuam estatais.

Os DPSUs são subordinados ao Departamento de Produção de Defesa e Suprimentos. A *Hindustan Aeronautics Limited* (HAL) foi criada em 1964, com escritório em Bangalore. A empresa é constituída de oito

[12] France Jet Rafale bags $20bn IAF fighter order, India´s 'brief' losing European countries. Available at: http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-02-01/india/31012278_1_rafale-mmrca-project-french-air-force.

divisões distribuídas entre seis estados indianos, e é responsável pelo *design*, produção e manutenção de aeronaves, helicópteros, motores, aviônica, instrumentos e acessórios. A *Bharat Eletronics Limited* (BEL) é a principal empresa no ramo de eletrônicos. Fundada em 1954, tem nove unidades de produção situadas em Bangalore, Madras, Hyderabad, Machilipatnam, Pune, Taloja, Panchkula, Ghaziabad, e Kotdwara (MAHESHWARI, 2004, p.188). A *Bharat Earth Movers Limited* (BEML) é responsável pelo desenvolvimento, *design* e manutenção de caminhões, caminhões pesados e motores a diesel, entre outros, mas grande parte da produção da BEML é destinada ao setor de mineração. Entre os oito DPSUs, três são relativos ao setor naval, como a *Mazagon Dock Limited* (MDL), a *Garden Reach Shipbuilders and Engenieers Limited* (GRSE) e a *Goa Shipyards Limited* (GSL). A *Bharat Dynamics Limited* (BDL) foi fundada em 1970 e conta com unidades em Hyderabad e Bhanur. A empresa constrói e desenvolve mísseis e sistemas de mísseis. A *Mishra Dhatu Nigam Limited* (MIDHANI) é especializada em aço (*idem*). Atualmente, o governo indiano iniciou uma abertura à participação estrangeira, mas as companhias continuam sendo estatais.

As políticas de aquisição indiana têm sido moldadas pela determinação de desenvolver a sua indústria de defesa (HAYWARD, 2009). Nesse sentido, os indianos requerem a produção por licença e a fabricação local do que for possível. A Índia tem comprado as suas armas de Israel, dos estados europeus e, do seu principal parceiro, a Rússia (SIPRI, 2011). Entretanto, o País permanece com a sua política de desenvolvimento de produtos de defesa como o caça LCA. A Índia busca em fornecedores Ocidentais tecnologias avançadas de armas com programas de offset[13] (como o caso do caça Rafale).

[13] Disponível em: http://www.defense-aerospace.com/article-view/feature/132379/why-rafale-won-in-india.html. Acesso em 20 de outubro de 2012.

Considerações Finais: Brasil, Suécia, Rússia, Índia e pesquisas futuras

Os principais centros de produção em defesa permanecem nos Estados Unidos e Europa. Há um número pequeno de companhias não americanas e não europeias na lista das 100 maiores indústrias de defesa[14]. Nos outros casos, alguns países possuem capacidades básicas ou sofisticadas industriais de defesa. Muitos estão conectados com a indústria de defesa global através de colaboração, acordos de parceria e outras redes *ad hoc*. O número de empreendimentos transnacionais e estratégias comuns estão aumentando e as parcerias globais estão se tornando a norma e o núcleo, em alguns casos, dos programas nacionais de desenvolvimento de armamentos. O programa Indo-Russo em parceria do caça Sukhoi PAK-FA e o míssil BraHmos são um exemplo. A Suécia está fortalecendo as suas parcerias globais com os países em desenvolvimento, notadamente Brasil e África do Sul, como uma prioridade para melhorar as exportações do caça Gripen através de acordos de *offset*. Contudo, a cooperação não é restrita a companhias privadas e inclui centros de pesquisa (Brasil e Suécia)[15]. O investimento do Estado ainda permanece alto nos países mencionados. A rede entre governo, indústria e centros de pesquisa continua muito ativa e, o mais importante, o governo possui um papel central na indução desses programas e colaboração entre centros.

No início do século XXI, observa-se a expansão das relações cooperativas em defesa de Brasil, Suécia, Rússia e Índia. Além do mais, a cooperação (parceria) público-privada (PPP) é elusiva. Muitas companhias no Brasil, Suécia, Rússia e Índia são públicas, ao mesmo tempo em que o governo oferece subsídios (como redução de impostos, subsídios e incentivos à exportação) para criar sinergias entre empresas públicas e privadas.

[14] Para maiores detalhes ver: http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100. Acesso em 20 de outubro de 2012.

[15] O Centro de Inovação Sueco-Brasileiro (CISB) foi criado em São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil. O núcleo de pesquisa possibilitou a cooperação entre pesquisadores suecos e brasileiros em projetos de pesquisa do grupo SAAB e companhias brasileiras.

A racionalidade desse tipo de organização é para dividir os riscos no desenvolvimento. Esse tipo de movimento é promovido para que se superem os altos custos de desenvolvimento de capacidades inovativas locais em defesa. Como observado para Brasil, Suécia, Rússia e Índia, os acordos tecnológicos podem ser nacionais ou internacionais, no entanto, é cada vez mais habitual a existência de híbridos. Levando em consideração as redes sócio-técnicas (SMIT, 2007), discutidas previamente, as parcerias estratégicas ocorrem em uma multiplicidade de indivíduos e no nível corporativo, governamental e institucional. Os atores possuem interdependência no conjunto do processo (em alguns casos o governo é o diretor).

Parcerias podem ser nacionais, regionais ou internacionais. A tabela abaixo condensa as características.

Tabela 1: Mecanismos comparativos de defesa e políticas de segurança no Brasil, Suécia, Rússia e Índia.

Mecanismo	Características
Tripé (G, ID, CP	Redes horizontais de desenvolvimento de produtos
Parcerias tecnológicas	Trilateral P&D, Nacional-Internacional (Hibrido)
Imperativos Estratégicos	Soberania Industrial de Defesa
Político-diplomática	Influência do ambiente de segurança
Economia	Compartilhamento de risco, econimas de escala, parcerias público-privadas
Policy network	Construção de interdependências

Elaboração: Autores

A Transferência de Tecnologia (ToT) é uma característica comum nos programas. A Índia, por exemplo, possui forte inclinação para aprovar ou comprar armas que incluam as ToT de fluxo "C". No entanto, é difícil identificar quando ela precisamente ocorre. Os fluxos comuns entre países do norte e sul são o "A" e "B". Novas análises e pesquisas são necessárias para fazer inferências sobre os fluxos e, particularmente, sobre os bloqueios e impedimentos colocados. Futuras pesquisas são necessárias para que seja possível se observar como os mecanismos se modificarão e as características que tomarão.

Após analisarmos desses quatro países selecionados pode-se inferir que a tendência para o século XXI é de uma inclinação para a cooperação de parte das indústrias de defesa, não pela confrontação. A congruência de interesses pode ser uma força contínua para a cooperação.

REFERÊNCIAS

AGGESTAM, Lisbeth. The European Internationalist: Sweden and European Security Cooperation, **Nação e Defesa,** Outono-Inverno, N.º 118 - 3.ª Série,2007, p. 203-218.

ANTHONY, Ian. Politics and Economics of Defence Industries in a Changing World. In: INBAR, Efraim; ZILBERFARB, Benzion. **The Politics and Economics of Defence Industries**. Londres: Frank Cass Publishers, 1998.

BITZINGER, Richard. **Toward a brave new arms industry?** International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, 2003.

BLANK, Stephen. **Rosoboronexport: Arms sales and the structure of Russian Defense Industry**. Carslile, Strategic Studies Institute, 2007.

COHEN, Stephen P.; DASGUPTA, Sunil. **Arming without aiming:** India´s Military Modernization. Washington: Brookings Institution Press, 2010.

ELIASSON, Gunnar. **Advanced Public Procurement as Industrial Policy: the aircraft industry as technical university**. Springer, 2010, 311 p.

FROVOLOV, Vladimir; SEREGIN, Andrei. **The Multipolarity Trap: How Russia Should Make Friends...and With Whom?** São Petersburgo, Moscow Defense Brief, 2007.

HAYWARD, Keith (2009). The Globalization of Defense Industries. In: BITZINGER, Richard (Ed.). **The Modern Defense Industry**: Political, Economic and Technological Issues. Santa Barbara, Praeger Security International.

HOYT, Timothy D. **Military Industry and Regional Defense Policy:** India, Iraq, and Israel. Nova Iorque: Routledge, 2007.

KAPUR, Ashok. **India – From Regional to World Power.** Nova Iorque: Routledge, 2006.

LEE-OHLSSON, Frederick. **Sweden and Development of the European Security and Defence Policy: A Bi-Directional Process of Europeanization** in **http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/industry-se.htm,** 2011.

MAHESHWARI, Sudha. Diversification of Defense-Based industries in India In: MARKUSEN, Ann, DIGIOVANNA, Sean, LEARY, Michel C. **From Defense to Development? International perspectives on realizing the peace dividend**. Nova York: Routledge, 2003.

MAKIENKO, Konstantin & VASILIEV, Dmitri. Russia on the Arms Market in 2006. S. Petersburg, Moscow Defense Brief, 2007.

MATTHEWS, Ron; MAHARANI, Curie. The Defense Iron Triangle Revisited. In: BITZINGER, Richard (Ed.). **The Modern Defense Industry**: Political, Economic and Technological Issues. Santa Barbara, Praeger Security International, 2009.

PIRRÓ E LONGO, Waldimir. "Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento" **Tensões Mundiais**. Revista do Observatório das Nacionalidades. v. 3, n. 5. (jul./dez. 2007).

PUNJANI, Shamaz. **The Iron Triangle Manifested: U.S Air Force tanker lease 2001-2005 case study**. National Defense University, 2012.

SAKHUJA, Vijay; MOHANTY, Deba R. (2009). Globalization and defence economy in South Asia: Two views. In: TILL, G; CHEW, E.; HO, JOSHUA. **Globalization and Defence in the Asia-Pacific**: Arms across Asia. New York, Routledge.

SIPRI. **Yearbook 2011**: Military expenditure data. Disponível em: http://www.sipri.org/yearbook/2011/04/04A. Acesso em 20 de outubro de 2012.

SMIT, Wim. Military Technologies and Politics (2006). In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (Org.), **Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. New York, Oxford University Press.

RECEBIDO: 11/09/2013
APROVADO: 20/12/2013

OPERAÇÕES MILITARES DE JULIO ARGENTINO ROCA NO "DESERTO" ARGENTINO

Ana Carollina Gutierrez Pompeu*

RESUMO

As *Campanhas do Deserto* consistem em um tema delicado, devido à repercussão negativa que acarretaram aos povos originários. Como resultado, os índios, parte importante da constituição do povo argentino, foram destituídos de suas moradas, mortos (em combate ou por doenças), ou obrigados a buscar refúgio para além da Cordilheira. Continuando as políticas ofensivas às sociedades indígenas, Julio Argentino Roca promoveu as últimas ações oficiais contra aos índios do Pampa, culminando na anexação efetiva de seu território à Argentina. No entanto, tais movimentos eram justificados pela busca da "civilização", a partir da expectativa de progresso, que motivava a destruição dos "desertos". A ocupação de áreas fora do alcance estatal deve ser compreendida dentro do contexto de sua época, em que feitos semelhantes também eram empreendidos por europeus e norte-americanos, por exemplo.

Palavras-Chave: Campanha do deserto; Argentina; Julio Argentino Roca.

*Mestre em História pela Universidade de Brasília (UNB)

Abstract

The *Desert's Campaign* consists in a delicate theme because of the negative repercussion to the originating people. As its results, the Indians, important part of Argentinean people, were destitute of their living, killed (in combats or by diseases), or obligated to seek for refuge beyond the Cordilheiras. Keeping offensives politics to the Pampa's Indian, Julio Argentino Roca promote the last official action against the Indigenous society, culminating in the effective annexation of their territory to Argentina. Nonetheless, those movements were justified by the seeking of "civilization" by the progress's expectation that motivated the "desert's" destructions. The occupation of those areas, out of the state zone should be understood within its epoch context, where similar actions were also made by North-Americans and Europeans, for example.

Keywords: Desert's Campaign; Argentina; Julio Argentino Roca.

Entre as diversas formas de relações e sincretismos presentes na "zona de contato" (PRATT, 2008) entre indígenas e *criollos* na Argentina, o conflito e a guerra marcaram a dinâmica dessas relações, no final do século XIX. Conhecida como fronteira interna, à zona de contato – chamada à época de fronteira interna - correspondia ao sul de cinco das atuais províncias argentinas: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fé e San Luis. A competição das duas sociedades pelo gado selvagem do Pampa acirrou a situação de conflito, muito embora, nas décadas que se seguiram a independência, a superioridade bélica das sociedades indígenas impediu uma penetração *criolla* efetiva.

As possibilidades técnicas que acompanharam as últimas décadas dos oitocentos, tais como armamentos mais eficazes, linhas ferroviárias e o sistema telegráfico, juntamente com a maior organização do Estado argentino, favorecem esses no conflito contra as diversas sociedades *pampeanas*. Desde a década de 1860, o ministro da Guerra, Adolfo Alsina, colocou em prática uma sequência de operações ofensivas contra os índios do Pampa, tendo em vista promover a segurança das fazendas do sul bonaerense, impedindo os *malones*,[1] e ampliar o território do país, consolidando suas fronteiras internacionais. As medidas de Alsina enfraqueceram as confederações indígenas e os dispersaram pelos "desertos" do Pampa. Como desfecho desse período de negociações e conflitos, o militar Julio Argentino Roca deu sequência as medidas de Alsina, impondo uma nova concepção estratégica, mantendo em vista seus interesses políticos.

O Deserto

O conceito de deserto foi vocábulo recorrente em muitos textos do período. De forma geral, esse conceito correspondia a "espaço vazio", bastante comum no contexto argentino, em que o vasto território era proporcionalmente pouco ocupado. Ao converter desertos em países povoados, o sentido agregado ao conceito adquiriu conotação política, muito utilizada na definição das campanhas militares realizadas, principalmente na década de 1870. Além de um espaço vazio ou pouco habitado, o deserto era um lugar onde a civilização e o progresso não haviam deixado suas marcas.

[1] Invasões indígenas as fazendas *criollas*.

O deserto localizava-se entre as principais cidades das províncias argentinas, sendo esses espaços fora do alcance das várias instâncias do poder político, onde imperava a presença de índios, caudilhos e *gauchos*. A partir da década de 1860, momento em que a presença estatal se fortaleceu, os desertos passaram a ser localizados principalmente nas áreas para além dos espaços de fronteira, entendidos como zonas limite da atuação do poder central. A presença das populações autóctones nos "desertos" do Pampa e da Patagônia confirma o vínculo político desse conceito, utilizado para designar as operações militares, que seriam responsáveis por "civilizar" esses lugares.

Era comum atribuir ao Pampa e à Patagônia a valoração de um deserto. O desconhecimento desses lugares por parte dos argentinos permitiu tal associação, sendo que o intuito de civilizar esses desertos correspondia à pretensão de ocupá-los e conhecê-los. O sistema de linhas de fronteira fortificadas a fim de promover a defesa do território já ocupado, bem como a paulatina ampliação da área ocupada, possuía juntamente com o interesse de proteção das em uso no Pampa úmido, a justificativa de destituir esses lugares da condição de deserto.

Adolfo Alsina reforçou as tropas na fronteira interna, dispondo de sistema telegráfico e de fortes ao longo dessa linha, com o intuito de impedir os *malones* a avançá-la progressivamente, por meio de medidas ofensivas. A forma como as linhas fortificadas eram organizadas gerava um custo muito alto aos cofres públicos. A manutenção das tropas permanentes em diversos pontos da fronteira, somados aos prejuízos dos estancieiros com eventuais subtrações de animais, não eram recompensados pelo avanço da mesma.

O "sistema de ocupações sucessivas" mostrava-se ineficaz às pretensões do governo. Aproximadamente três mil homens eram necessários para garantir a operacionalidade mínima nas fortificações do "deserto", e apesar do montante despendido com as tropas, as condições eram precárias, carecendo alimento e vestimenta adequada às baixas temperaturas.[2] Dada a vigente demanda por terras, a fim de expandir as ofertas de produtos pecuários, a solução colocada nos últimos anos da década de 1870 era ir de encontro ao índio, estabilizando as condições para a produção no Pampa úmido e buscando mais espaços aproveitáveis às atividades com vistas ao mercado de exportação.

[2] Mensagem de Julio A. Roca ao Congresso Nacional, 14 de Agosto de 1878.

> A primera vista puede parecer peligroso el abandono de las actuales fronteras, internándose la fuerza hacia la pampa, pero fácilmente se comprenderá que ese peligro no existe, pues que amenazadas y perseguidas las familias de los indios, estos no las dejarán abandonadas para venir sobre nuestra frontera. (...) Los puntos objetivos para nosotros serian entonces aquellos donde se hubieran refugiado las familias con sus ganados y cuanto los indios posean. (...) Operar así en varias divisiones combinadas, debiendo subdividir las fuerzas á medida que los indios se dividan ó debiliten.[3]

Acabar com o sistema de linhas de defesa fortificadas, por meio do embate direto com o índio, foi à dinâmica adotada. O exército nacional seria o autor dos *malones*, reduzindo as possibilidades de contra-ataque ao procurar desestruturar as lideranças indígenas a cada incursão. Como resultado do conflito, os prisioneiros feitos pelo exército seriam incorporados junto a trabalhadores que viriam a povoar essas comarcas, o que ao menos na visão do militar Álvaro Barros, deveria ser o objetivo principal das guerras efetuadas:

> La población del rio Negro, seria entonces la base de la población de la Patagonia. El Santa Cruz, el Chubut y otros puntos que convendría ocupar, (...) nos daría en último resultado la desaparición total de ellos [los indios] absorbidos por nuestra población y nuestro poder civilizador (Idem, p. 25).

A entrada de Júlio A. Roca no comando do Ministério de Guerra e Marinha colocou as tropas rumo ao que era chamado à época de sistema ofensivo. Enquanto seu projeto de fixação da fronteira no rio Negro estava em trâmite no Congresso Nacional, a partir da metade do ano de 1878, o ministro implementou sua estratégia. Desde Buenos Aires, Roca coordenava diversas operações no interior do Pampa, aproveitando os pontos de fortificação já existentes, assim como o sistema telegráfico deixado em atividade por seu predecessor, Adolfo Alsina. Um dos objetivos das incursões era efetuar um

[3] Carta de Álvaro Barros a Júlio A. Roca, s.d. p. 24. In: *Cartas sobre el sistema de seguridad interior*. Buenos Aires: Imprenta de "el Nacional", 1876.

reconhecimento da zona *pampeana*, obtendo informações necessárias a execução da campanha, que colocaria os limites com os índios no rio Negro. Foram efetuadas correções de mapas a partir de informações obtidas com os militares, complementando os registros existentes sobre essas áreas pouco exploradas (OLASCOAGA, 1940, p.82). Dentre as mudanças estratégicas efetuadas por Roca, artilharia pesada como canhões foram eliminados e os cavalos melhor preparados, a fim de acelerar o deslocamento das tropas (DE MARCO, 2010, p.499).

Chamadas de campanhas preliminares por anteceder aquela que previa o adiantamento da fronteira, foram invasões realizadas pelo exército nacional aos diversos locais de concentração das principais sociedades indígenas do Pampa. As tropas tinham por finalidade desestabilizar os centros políticos indígenas, perseguindo, sobretudo aos grandes caciques. Essas incursões partiram de diferentes pontos da linha fortificada, sendo que os principais fortes eram aqueles próximos aos centros indígenas de maior resistência às submissões impostas pelas tropas. No sul de Buenos Aires, os fortes: *Argentino*, *Puán*, *Carhué*, *Guaminí* e *Trenque-Lauquen*, este último localizado mais ao norte, faziam frente aos índios dos caciques Catriel, Pincén e Namuncurá. Na região de San Luis e Córdoba, os fortes em *Rio V*, *Rio IV* e *Villa Mercedes* ficavam mais próximos às *tolderias* dos Ranqueles, sob comando de Mariano Rosas, além daquelas comandadas pelos caciques Epumer e Baigorrita. Em Mendoza também eram feitos reconhecimentos e aprisionamentos de índios, principalmente nas proximidades dos Andes.

De acordo com a documentação analisada, tais como cartas de Roca e outros generais do exército, seriam feitas tentativas de acordos pacíficos com caciques e *capitanejos*, que eram comandantes de grupos de índios, sob a condição de que se entregassem às forças nacionais. Após o rendimento, esses índios receberiam terras e demais condições para cultivo. A ordem do ministro Roca era tratá-los como inimigos, evitando o oferecimento de benefícios aos índios antes de finalizada sua completa submissão ao governo argentino (OLASCOAGA, 1940, p. 62). O cacique Namuncurá foi alvo de meses de negociações pelo governo. Lorenzo Vintter desde o forte Argentino cuidou das negociações com o cacique, além do próprio Roca que transmitia instruções quanto aos procedimentos do tratado de paz. Em cartas destinadas a Roca e ao comandante Vintter, Namuncurá manifestou

suas condições para a paz, que iam desde o pagamento de benefícios como gado, erva mate, tabaco e papel até a soltura de seu irmão, o cacique Benito Pichicura juntamente com seus acompanhantes. O cacique mostrava-se disposto a realizar acordos pacíficos com o governo argentino, no entanto, não aceitava a submissão proposta. Namuncurá mostrava-se disposto a negociar, sendo essa uma maneira de assegurar a garantia de seus próprios interesses.

Tentativas de realização de tratados com outros caciques também foram feitas, mas não ratificadas, já que os caciques não aceitaram as propostas (DE MARCO, 2010, p. 499). A aculturação foi a alternativa ofertada pelo governo às guerras contra os índios e recusadas por essas sociedades que tentavam resistir à imposição de valores distintos. No trecho abaixo, Roca expõe ao Comandante Vintter as condições que deveriam ser acatadas pelos índios para ratificar os compromissos na manutenção da paz. Em realidade, pede-se a garantia de sujeição dos índios, desconsiderando eventuais contrapropostas, podendo-se enquadrar tais ofertas como imposições, já que a perspectiva de diálogo era inexistente.

> Desde luego prevengo a usted [Vintter] que la base de éstos debe ser que Namuncurá se venga con su tribu a vivir en un punto inmediato de la frontera militar, ya sea en Carhué o Puán o el que él designe, donde se le darán tierras en propiedad permanente para él y su tribu y demás facilidades para trabajar la tierra y subsistencia de las familias. (...) No hay por qué hacer regalos de ninguna especie a indios que mientras no estén completamente sometidos, bajo las condiciones antedichas (OLASCOAGA, 1940, p. 62).

A fronteira sul era um espaço permeável onde ocorriam interações diversas, não representando a separação entre dois mundos sem conexão. A existência de uma linha fortificada e encarada como uma fronteira se constituiu como o reconhecimento formal das áreas de controle de cada sociedade (QUIJADA, 2002, p.27). Com a imposição da sociedade *criolla* pelas armas, houve uma tendência à anulação da indígena não considerada legítima (Idem, p.25). As condições a elas impostas pelo governo argentino nos tratados, ilustram a prescrição pela subordinação a uma ordem, onde às distintas sociedades de índios *pampeanos*, restaria à adequação.

Tais propostas não consideravam a dinâmica dessas sociedades, em sua maioria nômades e adeptas da caça, dadas as limitações do Pampa seco.

Terminadas as possibilidades de acordos pacíficos devido à rigidez das propostas colocadas aos índios, os comandantes dos principais fortes foram instruídos pelo Ministério de Guerra e Marinha a mobilizar suas tropas, avançando em território indígena para pressionar os caciques. Somadas as expedições de reconhecimento da área, as forças militares passaram a buscar grupos de índios no Pampa, realizando aprisionamentos sempre que possível. Essas campanhas iniciais visavam diminuir numericamente os principais *cacicados*, pressionando os líderes a cederem em favor do exército.

Conforme expresso em muitas das mensagens destinadas aos militares, o ministro Roca indicava que as incursões deveriam desmoralizar os índios, no sentido de abalar-lhes a confiança. "*Es necesario tener constantemente en alarma a los indios y si no siempre se alcanzaron ventajas positivas, la influencia moral sobre ellos tiene que ser grande*" (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 72). Os índios deveriam permanecer sobressaltados, temendo a nova situação imposta pelo poder central, a fim de evitar a incidência de contra-ataques e a continuidade dos assaltos às estâncias. Ao menos nesse momento, a "influência moral" exercida possuía mais importância do que a obtenção de resultados concretos, nas palavras de Roca. Muito embora, os resultados efetivos como prisões de caciques, bem como de grande número de índios, eram bastante saudados pelo ministro, que comunicava o êxito entre os demais comandantes e demonstrava que os feitos favoráveis aos exércitos haviam obtido grande repercussão em Buenos Aires, procurando incentivar tais ações.

Pela leitura das correspondências trocadas durante as operações, depreende-se a dinâmica dessas incursões assim como seus objetivos. É importante considerar que a lei de número 947 visando à delimitação da fronteira no rio Negro, estava em trâmite no Congresso no momento em que ditas operações eram executadas. Em resposta às invasões à suas terras, diversos grupos perpassaram a região de fortificações, desde o início das operações. O sistema telegráfico em vigor permitia rápida comunicação entre os fortes e o Ministério, o que facilitava as ações do exército na perseguição dos indígenas. Muitas vezes, as instruções de Roca indicavam que deveriam ser realizadas perseguições

aos índios após sua saída da zona de fronteira, a fim de verificar a que cacique o grupo estava subordinado. Como o propósito das incursões iniciais era reduzir o poder político dos caciques, a identificação dos índios que atravessavam as fronteiras era essencial para a realização das invasões aos centros de organização indígena.

Nesse contexto, as invasões às *tolderias* preveniam a realização de novas entradas dos índios para além dos fortes, e quando possível, realizavam capturas, visando, ao menos, reduzir a quantidade de índios no Pampa. Um exemplo das operações está registrado em correspondência do Comandante Rudecindo Roca ao ministro (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 75). Ele descreve que uma comitiva de cem índios do cacique Epumer chegou à fronteira, nas proximidades do forte Villa Mercedes, sendo recebidos pelo próprio coronel. Rudecindo Roca os intimou a se entregarem às tropas, enfrentando em seguida a resistência dos que não aceitaram a submissão. Após perseguição e embate contra os índios que recuaram ao interior do Pampa, foram feitos cinquenta mortos, quarenta e cinco prisioneiros, e apenas cinco índios conseguiram escapar. O Coronel ainda comentou que com esses, duzentos e quarenta e cinco prisioneiros ficariam sob sua vigilância, sendo que é provável que os índios de *pelea* dos caciques Epumer e Baigorrita já tivessem sofrido uma redução de 75%.

A resistência foi recorrente, acarretando em baixas dos guerreiros indígenas já que os Comandantes tinham instruções para não aceitar outro tipo de negociação, que não a rendição. Depois de vencidos em combate, os índios, sejam de *pelea* ou de *chusma*,[4] eram levados aos fortes como prisioneiros. Muitos *capitanejos* importantes foram aprisionados, diminuindo a capacidade de articulação entre os indígenas restantes. Em novembro, o Comandante em Trenque-Lauquen obteve a captura do cacique Pincen, informando ao ministro que sua manutenção no forte por algum tempo, implicaria na rendição de seus aliados (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 82). Em resposta, Roca comentou que: "*grande impresión ha causado en ésta* [ciudad] *la toma de Pincen, el caique más temido de la Pampa*" (Idem). Completou a carta ressaltando a importância de trazer o mais rápido possível esse cacique e os demais prisioneiros a Buenos Aires, pois "*causará novedad su entrada en esta capital*".

[4] Equivaliam àqueles que não lutavam, tais como mulheres, crianças e idosos.

Nos meses de novembro a janeiro, foram realizadas expedições partindo de Villa Mercedes e Rio IV, pelos militares Eduardo Racedo e Rudecindo Roca tendo em vista reduzir o poderio dos Ranqueles, principalmente dos caciques Epumer e Baigorrita; enquanto os Coronéis Levalle, Freire e García se preparavam para promover uma operação conjunta contra o cacique Namuncurá. Algumas correspondências sugerem que esses três últimos grandes caciques do Pampa haviam se aliado para resistir às tropas e "hostilizar" aqueles que optavam pela rendição, como o cacique Catriel, que se entregou no forte Argentino (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 88). Também há indicações de que os caciques e *capitanejos* dos Ranqueles estavam preparados para as invasões e dispostos a fazer frente às forças de exército, apesar das baixas e aprisionamentos ocorridos.

Outras pequenas expedições tiveram realização no Pampa, partindo dos outros pontos da linha fortificada, sempre em busca de índios ou realizando reconhecimentos. O envio de engenheiros e a retificação do posicionamento dos fortes preparavam taticamente para a expedição em direção ao rio Negro. Roca solicitava aos comandantes seus itinerários, ressaltando a importância do conhecimento da região: "*Su reconocimiento hasta una altura que desde el tiempo de Rosas no han llegado tropas nacionales tiene que ser fecundo para las otras expediciones venideras y ocupación del Río Negro. (...) ¿Cree usted que puede ser navegable el Colorado?*" (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 80)

No final de Dezembro, o comandante da fronteira em Carhué, Coronel Levalle, informou ao Ministério da Guerra e Marinha que havia encontrado os "*restos de la tribu de Namuncurá*", que prevendo o avanço das tropas havia dispersado os índios e fugido rumo a cordilheira. A queda do cacique Namuncurá representou a derrota do último grande cacique *pampeano*, bem como, a consolidação de um dos objetivos da expedição – reduzir o poderio indígena sobre o Pampa. No informe de Levalle a Roca, o coronel pontuou que "*En el territorio que formaba, lo que él llamada de su patrimonio y que está dominado por las fuerzas nacionales, (...) no queda una sola toldería y sólo vagan en él fugitivos aislados*." E completou, enfatizando o peso político que possuía o cacique Namuncurá: "*Al felicitar a V. E. por este hecho que deja asegurado para siempre el dominio del desierto*" (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 98 e 99). Para os índios que seguiam resistindo, a derrota de Namuncurá significou a perda de um potencial aliado.

Efetuar alianças para lutar contra as tropas tornava-se cada vez mais difícil dada a fragmentação indígena promovida pelas incursões ao *deserto*.

> Los indios van profundamente desmoralizados; la anarquía reina en ellos, atribuyéndose unos a otros los desastres que sufren y despavoridos buscan una guarida en lo más recóndito de los Andes figurándose que allí no los alcanzaremos. No quedan más que algunas partidas que no llegan a cincuenta indios; diseminados sin rumbo, desde las cercanías de sus antiguos campamentos hasta Nahuel Mapu, sin paradero fijo y sin familia. Están mal montados (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 120 e 121).

Como resultado das expedições, milhares de índios foram aprisionados e estima-se, pelos dados oficiais, que mais de 700 índios foram mortos[5] contra 13 baixas do exército nacional (DE MARCO, 2010, p.504). De acordo com Passetti, apesar da imprecisão das fontes, estima-se que apenas nas operações preliminares de 1878, o total de índios mortos chegou a mais de nove mil, incluindo crianças, mulheres e idosos, podendo caracterizar as ações acometidas como parte de uma política genocida (PASSETTI, 2012, p. 120 e 121).

Grande parte dos prisioneiros foi encaminhada a Buenos Aires, e não obstante a existência leis garantindo a entrega de terras para os índios capturados, elas não foram colocadas em vigor. A superioridade dos armamentos e a condição em que os enfrentamentos foram realizados – atacando os índios muitas vezes desprevenidos em sua morada – desestabilizaram essas sociedades. Quando rejeitada a imposição pela rendição, os povos originários possuíam pouca capacidade ofensiva frente ao rifle *Remington*, incorporado ao exército nacional a partir da importação dos Estados Unidos e bastante eficaz para a guerra rápida empregada no Pampa.

Por meio da dinâmica dos espaços de fronteira, pode-se perceber a importância política que tinham os índios *pampeanos* no jogo de negociações tanto com os estancieiros que possuíam propriedades nas mediações na fronteira, quanto com o poder central.

[5] Manuscrito de Julio A. Roca desde o Ministério da Guerra e Marinha para o Congresso Nacional (provavelmente do início de 1879).

Era comum a imposição de condições para a estabilidade das fronteiras e a utilização dos *malones* como instrumento de pressão para que continuasse a entrega de rações. Aproveitando-se das situações em que a presença do Estado nos espaços de fronteira era reduzida, a exemplo da ocorrência de guerras civis e exteriores, a presença indígena era mais forte e a incidência das apropriações de animais nas *estancias* mais constante.

Finalizada a etapa de construção do Estado Nacional e a incorporação de tecnologias, principalmente no setor de armamentos e comunicação, os índios foram perdendo seu poder de articulação com o poder central. A capacidade de negociação dos índios com o governo foi diminuindo, à medida que o Estado aumentava seu poder de controle sobre o território. Na década de 1870 o conceito do deserto, relaciona-se a capacidade adquirida pelo Estado em promover a civilização, uma vez que os instrumentos políticos em vigor poderiam acabar com ditos desertos. O conceito passou a significar uma condição, e, quando a perspectiva de ocupação do Pampa e provavelmente da Patagônia passaram a ser viáveis, o Ministério de Guerra e Marinha passou a preparar sua campanha final para acabar com situação que antes parecia um feito irrealizável.

O enfraquecimento do poderio indígena na área compreendida entre a fronteira militar e as proximidades do rio Negro, tornavam válidas as colocações de Roca na ocasião de aprovação da lei sobre a mudança da fronteira interna no Congresso Nacional, no tocante a viabilidade de seu projeto. Realizadas as operações preliminares, Roca pode trabalhar com a hipótese de que sua expedição até o rio Negro teria maior possibilidade de êxito. Com a desarticulação dos grupos indígenas, além da morte de um grande número de guerreiros indígenas, acabavam as chances de uma eventual reação. "*No habrá invasión de los indios a nosotros, sino por el contrario, somos nosotros los que tomaremos la ofensiva contra los indios*" (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 88).

Terminadas as operações contra os índios por volta de janeiro, as tropas foram instruídas para a efetivação da lei número 947, aprovada desde outubro. Em nota do presidente Nicolás Avellaneda aos exércitos mobilizados na fronteira, foi ressaltado que as operações efetuadas desde meados de 1878 foram complementares ao projeto que visava à anexação das terras, antes sob posse indígena, à Argentina.

> Estáis llevando a cabo con vuestros esfuerzos una grande obra de la civilización a la que asignaban todavía largos plazos. (...) Cada una de vuestras jornadas marca una conquista para la humanidad y las armas argentinas. El país agradecido reconoce esta doble gloría. (...) No se perderá la ruta que habéis trazado sobre el desierto desconocido. Por el rastro de las expediciones, se encaminará en breve el trabajo a recoger el fruto de vuestras victorias, abriendo nuevas fuentes de riqueza nacional al amparo de vuestras armas. Nunca habrá sido más fecunda la misión del ejército argentino. Soldados del Ejército Expedicionario: El gobierno está satisfecho de vuestra conducta, y pronto quedará asegurado el éxito final (Apud: OLASCOAGA, 1940, p. 107).

Em mensagem enviada do Ministério da Guerra e Marinha ao Congresso Nacional, em virtude da finalização da chamada por Roca "*operación prévia*", foram pontuadas algumas medidas para com os prisioneiros efetuados.[6] Roca comentou que foram efetuados 6092 prisioneiros entre caciques, *capitanejos* e índios de *chusma* e de *lanza*. Em relação às mulheres e crianças que compunham os índios de *chusma*, como "*El medio más rapido para civilizarlos*" foram entregues à Sociedade Beneficiária para colocação em casas de família para realização de trabalhos domésticos. Muitos seriam enviados a Tucumán a fim de trabalharem nos engenhos de açúcar dessa província e outros integrariam as forças armadas como soldados e marinheiros, além da perspectiva de colonizar áreas próximas ao rio Negro, tendo por base os índios capturados.

A Campanha ao Deserto

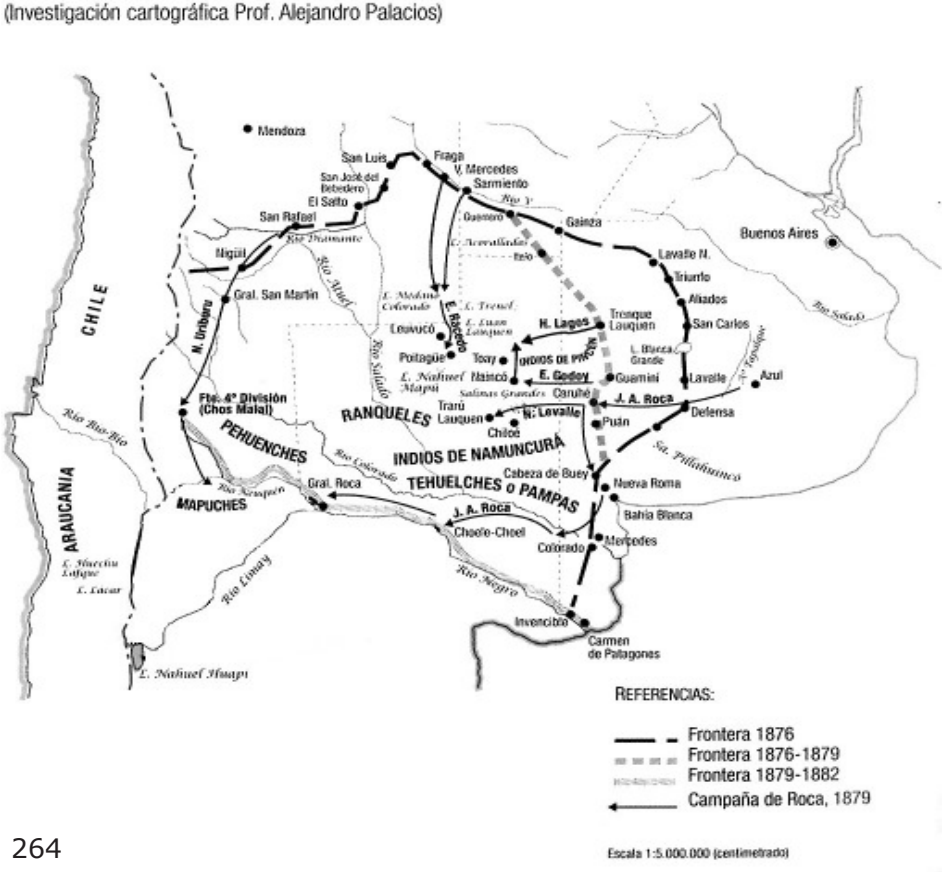
Terminadas as operações preliminares, os primeiros meses de 1879 foram dedicados a organização da incursão que colocaria em prática a lei número 947. Correspondendo ao posicionamento das tropas operadas nas incursões anteriores, foram organizadas cinco divisões que partiriam de pontos diferentes do "arco" fortificado. Estima-se a partir de fonte primária analisada que a operação foi realizada com um total de 6.546 homens do exército, sendo que 821 eram índios (e desses, 75 eram oficiais). A comitiva também contava com familiares das tropas, além de representantes dos principais

[6] Manuscrito de Julio A. Roca desde o Ministério da Guerra e Marinha para o Congresso Nacional (provavelmente do início de 1879).

periódicos, sacerdotes, geógrafos, engenheiros, botânicos e outros profissionais que tinham por objetivo efetuar o reconhecimento das áreas percorridas (DE MARCO, 2010, p. 506 e 507).

Os principais pontos de partida das *Divisiones Expedicionarias* eram Carhué, Guaminí e Trenque-Lauquen (Buenos Aires); Villa Mercedes (San Luis). A primeira divisão, a mando de Julio A. Roca e do Coronel Villegas, partiu do forte Carhué em direção ao rio Negro, parando na ilha de Choele-Choel e percorrendo a margem desse rio até seus afluentes, Limay e Neuquén. A segunda divisão sob comando do Coronel Nicolás Levalle também partiu de Carhué no sentido oeste, até Trarú-Lauquen, no meio do Pampa. Comandada pelo Coronel Eduardo Racedo, a terceira divisão saiu de Villa Mercedes em direção sul, nas proximidades do rio Salado. A quarta divisão comandada pelo Tenente Coronel Napoleón Uriburu, percorreu a cordilheira a fim de capturar os índios dispersos pelas demais divisões. Essa divisão se encontrava na altura dos rios Colorado ao Neuquén.

Operações na *fronteira interna* no período de 1876-1879 (DE MARCO, p.193).



A quinta e última divisão, estava dividida em dois destacamentos. Um grupo partiria de Trenque-Lauquen sob direção do Coronel Hilario Lagos, enquanto o outro, desde Guaminí foi comandado pelo Tenente Coronel Enrique Godoy. Ambas se dirigiram ao sentido oeste de seus pontos de partida.[7]

Enquanto a primeira efetuou o reconhecimento da futura linha de fronteira no rio Negro, as demais percorreram o interior do Pampa em busca de índios, em uma estratégia que se assemelhava a uma "pinça", por encurralar o inimigo entre a primeira e a quarta divisão, no momento em que a segunda, a terceira e a quinta, moviam-se nas localizações das principais *tolderias*, a buscar os índios remanescentes. Dessa forma, cada divisão adentraria o Pampa com uma meta, tendo em vista a finalização da ampliação fronteiriça e a retirada dos índios do Pampa iniciado com as operações de 1878: "*Aun quedan restos de las tribus de Namuncurá, Baigorita, Picen y otros caciques que pronto caerán en poder de las divisiones encargadas de hacer la batida general de la Pampa, mientras otras toman posesión del Río Negro*" (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 154).

Algumas expedições menores partiram de outros pontos de fortificação a fim de facilitar o avanço das divisões, principalmente nos locais em que havia grupos de índios dispostos a empreender alguma iniciativa (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 205). As operações foram iniciadas em abril, com a primeira divisão partindo de Buenos Aires com o ministro da guerra, até o forte em Carhué, onde o Coronel Villegas integrou a comitiva. Desde essa divisão, partiram os informes e instruções para as demais que, por sua vez, mantinham Roca informado quanto aos resultados e as dificuldades encontradas.

Durante o percurso, essa divisão utilizou instruções decorrentes da campanha realizada por Rosas em 1833. Percebeu-se que os mapas em posse do governo ainda tinham diversas lacunas, e os próprios *expedicionários* desconheciam o trajeto, o que levou a recorrerem aos documentos de engenheiros de Rosas, além de informações obtidas a partir de índios prisioneiros. Em seu diário, Manuel Olascoaga registrou, principalmente, o relevo e as condições do solo, ressaltando que boa parte dos trechos recorridos era propícia para atividades agropecuárias. Nas margens do rio Colorado também

[7] Idem, p. 507, 508.

foi registrado, a presença de diversas marcas no solo demonstrando que a área foi intensamente utilizada por índios para acampamentos e transladação de animais.

A comitiva de Roca chegou à ilha de Choele-Choel, no rio Negro, na data simbólica de 25 de Maio, onde permaneceram por alguns dias até continuarem o percurso pelas margens desse rio. No início de junho, chegaram ao ponto de encontro dos rios Limay e Neuquén. Permaneceram apenas três dias, quando retornaram a Choele-Choel, em que Roca se encaminharia ao ministério em Buenos Aires. O principal motivo para o retorno da comitiva foi à escassez de recursos devido a problemas na entrega de animais por fornecedores, o que foi colocado em questão desde a primeira quinzena de Maio.

Desde esse ponto, o ministro comunicou que dois índios foram capturados, em correspondências trocadas com Napoleón Uriburu, chefe da quarta divisão que se encontrava nos Andes. Os índios vinham a procurar refúgio após operações da terceira divisão, na altura do rio Colorado com o Salado (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 237). A estratégia utilizada encurralava os índios que conseguiam escapar da emboscada de uma divisão, a zona de atuação da outra. O posicionamento da quarta divisão impedia a fuga pelos passos da cordilheira, fazendo prisioneiros e perseguindo os índios não informados da presença das tropas e que vinham aos vales em busca de refúgio.

> En las faldas de los Andes, se mantiene una especie de policía a la vez que nos asegura dominio y mejor conocimiento de los campos, hace imposible todo movimiento organizado de parte de aquellos, que sorprendidos y exterminados en todos lados, andan fugitivos en pequeñas partidas, sin otro propósito ya, según declaración de los últimos prisioneros, que el de prepararse al abandono definitivo de sus toldos al norte del río Negro. (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 205).

As grandes incursões promovidas pelos chefes das divisões com auxílio de outras menores, realizadas por oficias subordinados, resultaram na retirada de praticamente todos os índios da zona abarcada pelas operações. Assim como nas operações preliminares, foram feitos prisioneiros após invadir a morada de índios de *chusma* e de *lanza*, além do resgate de prisioneiros feitos pelos índios.

O resultado foi menor do que aqueles obtidos nas operações anteriores, em que a grande maioria dos índios já haviam sido aprisionados ou dispersos. O elevado número de mortos nas operações "preliminares", principalmente entre aqueles que se ocupavam da guerra, também foi um fator a desestruturação dessas sociedades, fazendo com que grande parte das operações realizadas em 1879 capturasse índios em fuga: "*los pocos que vagaban en el último estado de miseria han sido tomados, y otros perseguidos hasta echarlos sobre el Río Negro, donde han caído en poder de las fuerzas que allí se encuentran*." (Apud. OLASCOAGA, 1940, tomo II, p. 22).

As operações efetuadas pela quarta e quinta divisões, entretanto, encontraram diversas *tolderias* povoadas, realizando grande quantidade de prisões e embates. A quarta divisão apreendeu um número elevado de índios, já que sua área de atuação se encontrava em rota de fuga, nos caminhos dos Andes. Aqueles índios que conseguissem escapar a uma perseguição das tropas acabavam adentrando áreas percorrida por outra divisão, prontamente avisada da presença de índios fugitivos pelas mensagens telegráficas.

Operações curtas e com reduzido número de militares percorreram localizações específicas em busca de grupos que resistiam à ação das tropas, como foi o caso dos *capitanejos* Agneer e Querenal, mortos em batalha por oficiais que compunham a segunda divisão. Os dois *capitanejos* permaneciam em um passo do rio Colorado, incitando os índios que por ali cruzassem em busca de refúgio, a resistirem. De acordo com o relatório de um militar ao chefe da segunda divisão, esses índios procuravam convencer os outros, argumentando que "*no debían huir a Chile, y sí morir en la Pampa argentina que les pertenecía*" (Apud. OLASCOAGA, 1940, tomo II, p. 31). Essas expedições menores também relatavam o trecho percorrido, encaminhado ao comandante da divisão e contribuindo para o reconhecimento dos espaços a serem ocupados.

As expedições de cada divisão consistiam na construção de centros fortificados em determinados pontos, do qual partiriam outras com finalidade de reconhecimento territorial ou para buscar índios. Eventualmente, pequenos fortes eram construídos ou acampamentos levantados, de acordo com as necessidades. A existência de estações telegráficas em grande parte da região retirava a desvantagem do

escasso conhecimento do terreno e facilitava a obtenção de informações a respeito da localização de índios. As instruções também puderam ser compartilhadas rapidamente entre os membros de uma mesma divisão ou com o ministro Roca que direcionava as ações efetuadas.

Efetuar a "*limpieza general*" das localidades pampeanas foi o termo utilizado nas operações que tinham em vista a perseguição dos índios, retirando-os de suas localidades originais. É provável que essa limpeza não corresponda ao homicídio de todos os índios encontrados, uma vez que, tanto nos diários, quanto nas instruções às tropas, são comentadas a efetivação de cativos. No trecho abaixo, o militar Enrique Godoy integrante da quinta divisão, registrou em seu diário de campanha os resultados da operação que partia desde o forte Guaminí. *Limpiar de indios* nesse contexto significava deixar a região livre de índios, quer pela feitura de prisioneiros, quer por mortes realizadas após enfrentamentos.

> Al dar por terminadas la operación confiada a las fuerzas de Guaminí, el jefe de ella tiene el convencimiento de **haber limpiado de indios** 25 leguas a la redonda aproximadamente, desde su campamento de Aincó. El resultado general obtenido por esta columna, es el siguiente: doscientas setenta personas prisioneras, entre indios de pelea y chusma, contándose entre los primeros los capitanejos Wilegal, Bema, Juan José Ferreyra, Pablu, Guaylquin y Guermí con 56 indios; y entre los segundos 9 cautivos de ambos sexos; muerto el capitanejo Lemumier y once indios más; doscientos y tantos caballos y quince mullas tomados al enemigo. (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 222).

Em contexto de embate direto ou resistência por parte dos índios, o exército argentino fez uso dos armamentos que possuía, ocasionando verdadeiros extermínios entre os habitantes do *deserto*. Em instrução de Roca ao comandante da quarta divisão:

> Debe se respetar y dar toda clase de garantías de la vida y propiedades a los habitantes o pobladores que encuentre en esos parajes y que acaten y se sometan a la autoridad nacional, a cuyo efecto debe mandarles previo aviso al emprender la campaña. Se recomienda sobre eso el más estricto cumplimento. (...) Se guardará de ejecutar ningún acto de hostilidad con estos indios, sin ser de algún modo provocado. (Apud. OLASCOAGA, 1940, tomo II, p. 69).

Infere-se que continuaram em vigor as mesmas instruções seguidas pelas operações preliminares, em que eram impostas condições de rendição aos índios, e caso não acatassem e resistissem, eram então submetidos à força das armas. Pode-se considerar que o extermínio físico não era a causa motriz das campanhas ao deserto, mas sim o extermínio dos índios enquanto forças sociais, acabando com as sociedades estabelecidas no Pampa e retirando desse território a serem definitivamente anexados à República, os índios que ali residissem. No entanto, não pode ser dirimido o prejuízo causado as sociedades indígenas e a invasão cultural e violenta empreendida contra elas. Nos relatórios realizados pelos militares em operação, também foram feitos comentários acerca das condições de miséria em que as outrora bem organizadas populações haviam sido reduzidas. Também é possível, que o número de mortos supere os dados oficiais, uma vez que aparentemente não foram computados os números de mortos resultantes das condições de aprisionamento e de epidemias ocorridas, como a de varíola, que ocasionou baixas entre índios e soldados.

Roca anunciou no mês de junho, do acampamento no rio Neuquén, que as pretensões imbuídas na lei número 947 haviam sido alcançadas, afirmando que "*la nueva línea de frontera queda pues, definitivamente estabelecida*."[8] As operações prosseguiram por esse mês, em fase de finalização e contabilização dos resultados. Ao deixar as paisagens "*libres de indios*" (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 222) a fim de consolidar a "*seguridad total de las fronteras*" (Idem, p. 219), a "civilização" se impôs à "barbárie" como único projeto possível. A vitória militar foi encarada como uma "*vitoria del pr*ogreso" (Idem, p.235)[9], pois dentro dos discursos de época, inserir a área do Pampa à Argentina correspondiam as expectativas acerca da incorporação dessas áreas ao sistema produtivo.

[8] Carta de Roca datada de 11 de Junho de 1879 para Ataliva Roca no Forte Argentino, publicada no jornal *El Siglo*, Buenos Aires, 25 de Junho de 1879.

[9] Informe ao Ministério da Guerra e Marinha feito por Roca. Choele-Choel, 1879 (Olascoaga indicou 23 de Junho como possível data para o documento).

As operações militares realizadas na região *pampeana* na década de 1870, foram resultados de novas concepções do exército no que se relaciona a tática adotada. Terminado o conflito da Tríplice Aliança, as forças militares argentinas adquiriram a experiência de um conflito de longa duração, onde foi exercido o aperfeiçoamento de táticas militares, assim como a absorção dos conhecimentos aportados durante a Guerra de Secessão nos EUA (DORATIOTO, 2008, p. 477). Os conhecimentos resultantes desse conflito influenciaram na elaboração de planos nas campanhas ao Deserto e na utilização de estratégias militares que levassem em consideração a adequação dos armamentos e da movimentação dos exércitos à realidade encontrada. Dentro dessa nova compreensão estratégica, a fronteira passou a ser vista na perspectiva de guerra, reconhecendo o índio como um inimigo a ser combatido, uma vez que os prejuízos acarretados às estâncias o definiam como "invasor". A chamada "guerra ofensiva", colocada em ação após a conclusão das obras da *zanja* em 1878, contaram com o planejamento das operações, posicionando as divisões e determinando a movimentação do exército. "Cercando" o Pampa e percorrendo seu interior, reduziram as possibilidades de contra-ataques e fugas bem sucedidas por parte dos índios. Em trecho de Roca ao Ministério informando os resultados das operações após o estabelecimento do rio Negro como localização da fronteira interna, foram ressaltados os aspectos táticos empregados, a exemplo da utilização das mensagens telegráficas e da localização de cada divisão:

> Las divisiones del Ejército, organizadas para esa campaña, cumpliendo activa y discretamente con las instrucciones que habían recibido, han penetrado al sur por los valles de la Cordillera hasta el Neuquén y por los campos de preferente estación y guarida de los ranqueles (...). La de mi inmediato mando, complementando el efecto de las otras, y relacionándose con todas ellas, ha recorrido un largo trayecto de circunvalación desde Carhué al sur y al suroeste por Salinas Chicas, ribera norte y sur del Colorado y río Negro hasta el Neuquén, llenando así con toda esta verdadera red de armas, ligadas a todas sus partes por su correspondencia y sus propósitos, la totalidad de la superficie territorial a que he hecho referencia (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 232).

Somadas as informações obtidas em decorrência das campanhas preliminares, o desconhecimento em relação às comarcas anexadas à República foi reduzido pelos relatórios e diários elaborados nas expedições. Desde as linhas fortificadas anteriores até as margens do rio Negro, foram levantados dados relativos ao solo, relevo e a existência de redes aquíferas, indicando possíveis condições para atividades agropecuárias e para o estabelecimento de povoados.

Com a fronteira estabelecida, determinados pontos de fortificação construídos durante as campanhas permaneceram, tendo em vista a continuidade das operações de expansão territorial até a Terra do Fogo.

> La más grande recompensa de todo cuando se ha podido hacer en la Guerra del desierto para el progreso y engrandecimiento de nuestra patria la tenemos en lo que más selecto y distinguido de la sociedad de ese gran pueblo espresa en el telégrafo de vds., en las perspectivas que abre para el porvenir la desaparición del indio del radio de la Pampa y el ensanche del territorio. (...) Ahora toca á la actividad del trabajo pacífico poner en esplotación el inmenso terreno asegurado por las armas.[10]

A anexação de terras visava permitir a colonização da área e sua adequação à atividade produtiva. Ao conhecer melhor o Pampa, foram desmitificadas muitas ideias associadas às suas terras, como a improdutividade e a disponibilidade de recursos hídricos suficientes (Apud. OLASCOAGA, 1940, p. 234). Além da colonização dessas extensões de terra, entre "*las perspectivas que se abren al porvenir*", figurava também a inclusão da Patagônia ao território argentino, já que a zona acima do rio Negro era considerada a de maior dificuldade devido a resistência indígena e, esse rio, um importante posto que aproximava a Argentina de suas pretensões estratégicas na Patagônia.

Referências Bibliográficas
Arquivos: Archivo General de la Nación, Argentina
Museu Roca, Argentina

[10] "Boletín telegráfico" escrito por Roca desde Choele-Choel em 21 de Junho de 1879. Resposta a mensagens telegráficas recebidas no acampamento. Publicado no jornal *La Prensa*, 2 de Julho de 1879.

Referências

ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (1852). Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com

BANDIERI, Susana. BLANCO, Graciela, VARELA, Gladys (dir.) *Hecho en Patagonia*: La Historia en perspectiva regional. 1ª ed. Neuquén: Educo, 2005

DE MARCO, Miguel Ángel. *La Guerra de la Frontera*: luchas entre indios y blancos (1536-1917). 1ª ed. Buenos Aires: Emecé, 2010

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008

LEVAGGI, Abelardo. *Paz en frontera*. Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina (siglos XVI-XIX). Buenos Aires: Universidad del Museo Social Argentino, 2001.

MANDRINI, Raúl. Indios y fronteras en el área pampeana (siglos XVI-XIX). Balance y perspectivas, *Anuario IEHS*, Tandil, No. 7, 1992.

NACUZZI, Lidia. Funcionarios, diplomáticos, guerreros: miradas hacia el otro en las fronteras de pampa y Patagonia (siglos XVIII y XIX). Buenos Aires: Sociedad argentina de antropología, 2002.

OLASCOAGA, Manuel J. *Estudio Topográfico de la Pampa e Rio Negro*. (1880) Tomo I. Buenos Aires: Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, 1940.

PASSETTI, Gabriel. *Indígenas e Criollos*: Política, guerra e traição nas lutas no sul da Argentina (1852 - 1885). São Paulo: Alameda, 2012.
PRATT, Mary Louise. Imperial Eyes: travel writing and transculturation. 2ª ed. New York: Routledge, 2008.

QUIJADA, Monica. Repensando la frontera sur argentina: concepto, contenido, continuidades y discontinuidades de una realidad espacial y etnica (siglos XVIII y XIX). *Revista de Indias*, 2002, vol. LXII, n. º 224.

RAONE, Mario Juan. *Fortines del Desierto*: Mojones de civilización. Buenos Aires: Lito, 1969.

SARMIENTO, Domingo F. *Facundo*: civilización o barbarie. Buenos Aires: Eudeba, 2011

RECEBIDO: 24/10/2013
APROVADO: 20/12/2013

POLÍTICA E GLOBALIZAÇÃO: DAS APORIAS DA SOCIEDADE CIVIL GLOBAL PARA OS ESPAÇOS PÚBLICOS TRANSNACIONAIS

George Gomes Coutinho*

RESUMO

Na contemporaneidade a política, enquanto um dos espaços de realização das grandes questões da humanidade, se apresenta desconcertada mediante as modificações estruturais da sociedade que conhecemos como globalização. Esta compressão espaço-temporal acelerada nas últimas décadas certamente atingiu o imaginário das Ciências Sociais produzindo aporias teóricas fantasmáticas que mais ocultam do que explicitam as possibilidades de pensarmos a emancipação humana diante dos recursos contraditórios disponíveis. Neste cenário, apresentamos a proposta envolvida no conceito de Espaços Públicos Transnacionais onde um realismo crítico se articula enquanto via de dissipação da oclusão interpretativa normativista hegemônica.

Palavras-Chave: Política contemporânea, globalização, sociedade civil global, espaços públicos transnacionais

*Professor Assistente de Sociologia no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense, Pólo Universitário de Campos dos Goytacazes. Mestre em Políticas Sociais e doutorando em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense.

Abstract

In contemporary politics, as a space to realize the great questions of humanity, appears perplexed motivaded by structural changes in the society that we know as globalization. This accelerated space-time compression in recent decades certainly hit the Social Sciences imaginary producing fantasmatic theoretical aporias that conceal more than explain the possibilities to think about human emancipation in front of the contradictory resources available. In this scenery, we present a proposal related to the concept of Transnational Public Spaces where a critical realism is articulated as a direction to dissipate the hegemonic normativist interpretive occlusion.

Keywords: contemporary politics, globalization, global civil society, transnational public spaces

I

Na contemporaneidade a grande paixão do século XX, capaz de edificar ou destruir impérios, a política, estaria perdendo a sua energia mobilizadora e cedendo espaço, cada vez mais, aos desejos de uma sociedade consumista formada por um agrupamento nada coeso de mônadas com a profunda dificuldade de construírem noções de autocompreensão para sua própria existência. Em paralelo vivemos em mundo fortemente unipolarizado contando com uma potência hegemônica a ditar os rumos seja de programas nucleares de países periféricos ou interferindo nos processos políticos nacionais. É consensual que o mundo não seja mais exatamente o mesmo, inclusive no plano geopolítico, após a queda do "socialismo realmente existente" que funcionava como uma forma de contrapeso para determinados arroubos do Império Norte-Americano. Embora eu não dissocie de forma estanque os impactos das mudanças societárias sobre o mundo-da-vida ou nos subsistemas sociais, neste ensaio irei me ater na segunda ordem de problemas, enfocando especialmente a política e algumas possibilidades de pensarmos a emancipação atrelada a um realismo crítico nos dias que correm. Decerto não irei apresentar uma solução, mas, uma mudança de foco.

Prosseguindo, a fabulosa opacidade e o clima de incerteza deste novo cenário global decorre de mudanças aceleradas que não podem ser compreendidas somente tomando as últimas duas décadas do último século. Em verdade, as profundas e inegáveis modificações que tomaram o mundo de assalto são provenientes de momentos anteriores situados nas franjas do Estado de Bem-Estar europeu e de inúmeras ditaduras espalhadas pelo mundo. Portanto, as modificações, que na conjuntura merecem a comparação com um turbilhão (Habermas, 2001), devem-se a desenvolvimentos pregressos.

Compreendo que o mundo em crise (Habermas, 1999; Offe, 1984; Mészáros, 2002), e a sensação de intransparência (Habermas, 1987), seja produto de três grandes "fraturas" na história do moderno sistema produtor de mercadorias. A primeira delas é a crise de caráter financeiro/energético ocorrida na década de 1970, também alcunhada de "crise de petróleo", a qual fez ruir modelagens de concepção de Estado como o Welfare State europeu e causou grandes danos no plano econômico mundial gerando, dentre outras consequências, a explosão de juros sobre os empréstimos nacionais colocando países periféricos como o Brasil em situação constrangedora.

Esta primeira fratura indubitavelmente projetou governos emblemáticos como os de Ronald Reagan nos EUA e o de Margareth Tatcher na Grã Bretanha[1]. Ambos adotaram medidas de caráter profundamente contencionista nos seus aparatos burocráticos-administrativos e aplicaram cortes significativos nas políticas sociais até então praticadas. Neste momento que o ideário de satanização do Estado toma corpo e se apresenta vivo até o presente no discurso político da mídia hegemônica. O termo neoliberalismo será uma das formas em que as esquerdas progressistas e setores ligados a "antiga ordem" irão cognominar este conjunto de medidas e governos que perpassam pela ação privatizante e de redução de custos da máquina pública. É a formação do que compreendo ser um *novo senso comum*[2] neoliberal tanto pela esquerda quanto pela direita nos órgãos de comunicação de massa.

A segunda fratura refere-se a perda de potencial utópico mediante a desmobilização em escala também mundial de um poderoso ator-chave, o movimento operário, muito em decorrência da desregulamentação da legislação do trabalho em escala também mundial embora que, pontuada em diferentes movimentos históricos por fatores conjunturais atinentes aos diferentes Estados-Nacionais. Mesmo direitos como a "licença maternidade", garantida pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) pela convenção 103, não são "universalizados" no mundo em transição. Em um cenário de crise, como o apresentado na década de 1970 e que terá seu prosseguimento em parte da década de 1980, o mundo convulsiona ante uma realidade a qual fará com que autores como Gorz (1982) tenham proclamado o "Adeus ao Proletariado" mediante as metamorfoses do mundo do trabalho.

[1] Não desconsidero aqui a experiência chilena com Augusto Pinochet. Todavia, a experiência vivida com este último se deu em um contexto de uma ditadura, das mais bárbaras, na periferia. Nos casos britânico e americano os arautos do "bom senso" da ortodoxia econômica chegaram ao poder mediante competição eleitoral, algo que confere maior simbiose entre população e eleitos no imaginário democrático ocidental, sem desconsiderar que o método eleitoral é a via predileta de selecionar mandatários na política contemporânea.

[2] O termo "senso comum" aqui se apresenta justamente pelo seu caráter de redutor de complexidade por simplesmente colocar sob o alcunha de "neoliberalismo" ou de "neoliberal" experiências de governo profundamente díspares. Mesmo no Brasil é não raro vermos a aplicação deste termo para as experiências de governo em toda a Nova República. Portanto compreendo que a aplicação do termo "neoliberalismo" hoje detém pouco ou nenhum valor explicativo tendo utilidade relativa apenas na construção de palavras de ordem.

Não menos problemático, focando ainda em agentes coletivos, é o retraimento ou a institucionalização dos chamados "novos movimentos sociais" em países de capitalismo avançado sendo que estes foram as grandes apostas de oxigenação dos projetos emancipatórios em seu período de surgimento. No caso das Ong´s, onde estas últimas em seu surgimento nos anos 1960 apontavam para inovações organizativas e institucionais por derivarem dos movimentos *grassroots*, colocando nas agendas políticas o tema do autogoverno, em várias ocasiões perderam qualquer caráter de autonomia, como no Brasil, mediante sua sobrevivência orçamentária depender diretamente do Estado em diversas ocasiões.

A terceira grande fratura, já assinalada no início deste ensaio, refere-se ao desmoronamento do império soviético ao qual aponta para duas grandes questões: a primeira delas é a perda do referencial de uma sociedade fática situada na inspiração valorativa e normativa à esquerda do espectro político, mesmo que seja eivada de debilidades e/ou brutalidades pertencentes ao socialismo realmente existente como as Gulag´s[3]. A queda do muro em Berlin significou algo mais do que a unificação das duas faces, cindidas desde a 2ª Grande Guerra, como podemos supor. Implicou um desbussolamento das energias utópicas e a perda da identificação vertical dos agentes com um ideário que se mostrou contraditório em sua prática.

Diante desta série notável de rearranjos estruturais, nas quais há a convivência com as permanências que permitem identificarmos a sociedade ainda como moderna apesar dos protestos, deve ser tarefa das ciências humanas de maneira mais ampla, e aqui em particular a sociologia política contemporânea, identificar as formas de organização societária no século XXI em prol do entendimento da formação política da vontade. Não desconsiderando suas

[3] Os campos de concentração autorizados a funcionar por Stalin. A tomada de conhecimento deste elemento obscuro, conhecida como a "abertura dos relatórios Kruchev", referindo-se aqui a Nikita Kruchev um dos sucessores de Stalin, é interpretado por Hobsbawm (2002) como um dos eventos que irá apresentar ao mundo uma nova esquerda desiludida e desencantada com a militância ou então, ainda, momentos de esperança e re-fundação deste ideário. De toda maneira os PC´s não seriam os mesmos após a abertura dos relatórios pelo governo soviético no ano de 1956 e inúmeros intelectuais irão abandonar o partido comunista ora apoiando novos partidos, ora abandonando o campo do ativismo político tradicional. O núcleo da *New Left Review*, por exemplo, fez parte deste grupo de "desobediência" às ordens do Kremlin pós 1956.

contradições, creio que nestes arranjos fáticos que podemos vislumbrar um caminho possível de oxigenação e reinvenção dos projetos de emancipação humana no atual momento.

Neste sentido, iremos enveredar em três momentos distintos de compreensão do fenômeno político nos dias que seguem, visando levar água ao moinho das reflexões sobre as alternativas para a emancipação humana em um cenário de *interregno* (Gramsci, 2002). Primeiramente nos cabe discutir um outro grande pano de fundo estrutural compreendido pelo termo "globalização". Nos interessa fazer uma varredura sobre a questão das compressões espaço-temporais que vigoram no presente para, em um segundo momento, compreendermos o quanto estas compressões estimulam a imaginação política na busca por encaminhamentos, sejam analíticos ou propositivos. Os fenômenos anexos à globalização parecem levar a duas consequências claras para a imaginação política. Por um lado, na construção de aporias, ou de um *wishful thinking*, em que proposta e propositor encontram-se em situação pouco compreensiva, tornando inacessível seu intento e sua proposição. No campo das aporias, iremos discutir o "cosmopolitismo contrafático", mas, com pretensões de uma surreal facticidade, centrada na ideia de sociedade civil global. O cosmopolitismo aí presente, assim como interpreto este tipo de interpretação em anexo a outras do mesmo quilate, torna-se um óbice ante seu maior objetivo: compreender as possibilidades da emancipação humana. Em contraposição à descrição, que avalio como ingênua, desta sociedade civil global, defendo a proposta de Espaços Públicos Transnacionais enquanto terceiro momento de reflexão. Defendo que se trata de um conceito mais poroso e capaz de apreender as idas e vindas sempre surpreendentes da construção da emancipação humana no cenário de fluidez derivada das compressões espaço-temporais.

II

Domingues (2004) sentencia, não sem estar envolto em perplexidade, que o campo sociológico só recentemente procurou se deter, com mais parcimônia, em duas esferas fundamentais da vida em sociedade: "*O tempo e o espaço, outrora temas negligenciados, tornaram-se recentemente questões centrais para certo número de teorias sociológicas*." (Ibid: 65). Permitimo-nos recusar, apenas

parcialmente, da avaliação de Domingues: uma questão, de fato, é a maior proliferação de estudos sobre questões espaço/temporais na contemporaneidade, quantitativamente aumentada desde os eventos desencadeados pelas profundas modificações da organização do espaço e do tempo pós-1970. Mas, concordando com Stompka (1998) ao menos o fator temporal que envolve as atividades humanas é fator de preocupação que coincide com o desenvolvimento de parte da estruturação da sociologia enquanto ciência humana, partindo da *old school* francesa (E. Durkheim e M. Mauss) e chegando às escolas funcionais-sistêmicas que assentarão no estabelecimento da sociologia americana.

O desvio de rota é a mudança *qualitativa*, em um viés sócio-organizacional e cognitivo, operado pela disseminação de relações de mercado e generalização de maneiras contemporâneas de ordenar a produção, acarretando em uma complexa rede de fato mundial de homogeneização da cultura material[4]. Neste ponto encontramos a razão do *boom* sócio-temporal ao qual Domingues refere-se, e a persistência de determinado tópico nos cânones das Ciências Sociais hoje.

Stompka (*Op. Cit*) nos apresenta uma noção de temporalidade relativamente monótona, e invariavelmente *unilinear,* sobretudo nas análises sociológicas acerca de sociedades modernas. Ao citar autores, além dos "fundadores" da sociologia francesa, como Robert Merton e Piotr Sorokin, nos resta uma leitura enfocada pelos aspectos *funcionais* deste fator de generalização social. Teríamos, para os fins aos quais interessariam a uma sociologia das sociedades industriais, três diferentes e complementares características para o fator *tempo* que conferem sentido a esta esfera:

- sincronização de ações simultâneas;
- sequenciamento de ações sucessivas;
- taxa (entende-se por unidade) de ações;

Portanto, a padronização do tempo na modernidade se apresenta enquanto uma necessidade *funcional* relevante. Tendo em foco esta questão, Milton Santos (1997) discute o nosso novo mal estar civilizacional em sua interpretação em anexo ao fenômeno da globalização.

[4] Resguardando a maneira própria de significação dos atores em diferentes espaços sócio-culturais.

Um dos pontos marcantes de nossa Era é justamente a causada pelo fenômeno de *aceleração* espaço-temporal, gerando alguma fantasmagoria institucional. Espaço e tempo agora estão subjugados diretamente a novos mandatários, sendo estas esferas subjugadas a um processo perene e radical de racionalização a serviço do grande capital, o grande *leitmotiv* concreto das modificações destes marcos estruturais da modernidade. É também um fenômeno *mediático*, por ser inevitavelmente carregado de tintas em expressões pouco precisas como "aldeia global", mas, também, denota a impotência de formas tipicamente modernas de organização sócio-organizacional ante poderosas redes transnacionais empresariais que flexibilizam tecnologicamente o espaço.

Retomando o alvorecer da modernidade, somente com a revolução causada pela quantificação do tempo, em um mundo em franco processo de destranscendentalização, teríamos a empreitada capitalista funcionando em sua plenitude. Há uma necessidade "extensional" e "intensional" (de intensidade), atinentes a todo o processo. A sociedade moderna é singular por se espraiar velozmente por extensões territoriais nunca vistas, e com graus de intensidade que modificam algumas das mais íntimas e pessoais características de nossa existência cotidiana (Giddens, 1991). Este "modo de vida", como classifica Giddens, é o modo, por excelência das "descontinuidades". Sem mais a cultura do "eterno ontem", representada pela tradição, a modernidade, exatamente como assimila Berman (1986) na apreensão faustica do tempo goetheano: "é o espírito que tudo nega". É este elemento genealógico que está ausente, ao menos de forma explícita, na análise de Milton Santos. Contudo, conforme já dissemos, Santos nos oferece uma chave para a compreensão do "*time boom*" contemporâneo na sociologia, que é aceleração enquanto motivação concreta e material, algo não oferecido por Domingues onde sua análise centra-se em demasia em uma leitura de mudança paradigmática, e não no elemento de mudança societária corrente.

No afã de desenvolver suas sínteses, em contraposição aos clássicos, Giddens afirma que a modernidade é sobretudo *multidimensional*. Rompendo com qualquer "monismo" explicativo, o autor busca caracterizar a mesma sob diferentes marcos de significação. Retomando

o fio condutor de matriz goetheana, a dinamização da modernidade, sua constante descontinuidade, decorre da separação e recombinação da relação *espaço-temporal* e do *desencaixe* dos sistemas sociais.

O movimento da modernidade, com o "zoneamento" do tempo, em divisões tão precisas quanto arbitrárias, e a interpenetração deste, junto a outros condicionantes, corre em paralelo ao também zoneamento geográfico do mundo. Tempo-espaço são *homogeneizados* permitindo aquela plasticidade que faltaria a componentes societários pré-modernos. Um dos exemplos mais didáticos é o dos transportes: temos uma padronização e, consequentemente, uma interligação entre espaços de modo que possamos "controlá-los", "manipulá-los" com proximidades e segurança ainda não experimentadas em outros momentos históricos (Ibid: 28). Isto nos permite, dentre outras facilidades organizacionais, a *ressignificação* de práticas tradicionais: ao localismo impõem-se outras formas de organização, como os Estados-Nacionais. No entanto, o *local*, evidentemente, não deixa de existir, mas, está subsumido a imperativos e princípios organizativos que excedem suas fronteiras situadas no espaço micro.

Retomando o argumento de Milton Santos, agora sob os suportes sociológicos propostos por Giddens, entendemos melhor a sensação de aceleração. Esta aceleração se dá, sobretudo, advinda de exigências centrípetas da modernidade, realizando uma maior velocidade de compressão/descompressão, encaixes/reencaixes, e de seus mecanismos que dialeticamente tanto enfrentam o risco social quanto o aumentam. O aumento de velocidade se dá, dentre outras razões, em virtude da substituição de um modo próprio de organização da produção do século XX, o fordismo, por outras formas atrelando as mesmas ao exponencial robustecimento tecnológico. Esta exigência centrípeta deve ser entendida como uma urgência do atual estágio de acumulação.

Diagnóstico similar é construído pelo geógrafo americano David Harvey (1998) em suas análises acerca das inflexões espaço-temporais no capitalismo. A "era do efêmero" condensa-se em torno de modificações tecnológicas substantivas. Concordando com Giddens (1991), o que vemos é o *aprofundamento* de processos de compressão espaço-temporais já iniciados no período de eclosão do iluminismo. Pós 1970 a comunicação via satélite gera a possibilidade de termos uma sensação de simultaneidade jamais vista:

> Os sistemas de comunicação por satélite implantados a partir do início da década de 70 tornaram o custo unitário e o tempo da comunicação invariantes com relação à distancia. Custa o mesmo a comunicação com uma distância de 800 quilômetros e de 8000 via satélite. (Ibid: 264).

Estas inovações, no campo informacional e a sofisticação no aparato de transportes, geram possibilidades até então jamais vistas mas, não ocorrem impunemente nem são geradas sob os auspícios de um *espírito* do progresso inexorável. Harvey, que transita inegavelmente pela via *materialista* identifica estes "milagres" com necessidades objetivas da era das transições. Com a queda do padrão Bretton Woods (Ibidem: 267) e o cenário de crise econômica, gerando uma inflação alta para padrões europeus de dois dígitos atingindo a periferia do capitalismo de maneira não menos brutal, temos a *necessidade* de reformulação radical das estruturas produtivas. A tecnologia gerada e praticada pelo complexo industrial militar aqui poderia unir-se com a busca por aumento de velocidade de giro do capital. Não custa aqui rememorar que a primeira transmissão de dados utilizando linhas telefônicas foi realizada pelo Pentágono em tempos de guerra fria[5].

Diante desta aceleração a aposta então pode se centrar, em um cenário caótico da economia política do capitalismo avançado em duas frentes: o setor produtivo flexível e um setor financeiro autônomo. Para Harvey ante a depreciação do valor das moedas nacionais é premissa para o capital a busca por "novas fronteiras", apontando aqui o gérmen da profunda financeirização das economias mundiais presenciadas por nós na década de 1990 e, não menos importante, do surgimento de um localismo produtivo (Ibid: 266). Em um cenário de capital móvel e com as evidentes tecnologias de informação, Harvey argumenta, não há impedimentos para as grandes corporações buscarem vantagens *locais* e não somente vantagens *nacionais.* Neste escopo assistirmos na contemporaneidade a competição entre cidades e regiões e, consequentemente, a adaptação cultural das mesmas visando atender aos requisitos das megacorporações.

[5] Mészáros (2002) faz análise similar em torno das íntimas relações entre setor *produtivo* e complexo bélico.

A descrição de Harvey é realizada, como foi apresentado, sobretudo pelo viés materialista. No entanto, o autor envereda nas consequências culturais deste processo ao apontar que esta compressão espaço-temporal inegavelmente afeta nossas maneiras de agir/sentir até mesmo no campo gastronômico e da música, não sem antes remeter-se ao conceito de "simulacro" originalmente do filósofo francês Jean Baudrillard. O enredo da globalização em Harvey é atrelado ao signo de uma profunda inautenticidade. A "disneyficação", em que é possível se comer qualquer tipo de especialidade gastronômica sem sair do país, bastando ir a algum tipo de espaço temático (shopping centers, parques de diversão), é a marca deste tipo de sociabilidade moderna absolutamente precária. Também a transnacionalização de determinados pressupostos estéticos-musicais em que torna-se padrão "ser sem realmente nunca ter sido", coaduna-se perfeitamente com uma vida em simulacro, cuja definição é: "*um estado de réplica tão próxima da perfeição que a diferença entre o original e a cópia é quase impossível de ser percebida*" (Ibidem: 261). Não se trata de algo absolutamente novo, mas, o *modo* de manifestação desta sobrecarga sensorial é sim radicalmente nova e jamais seria impulsionada se não fossem as compressões espaço-temporais.

Boaventura de Sousa Santos (2006), tal qual Harvey, também não possui exatamente uma teoria sistemática acerca das novas configurações espaço-temporais da era das transições. Todavia, este, seguindo igualmente uma trilha similar a de Harvey, identifica, em conformidade com sua postura teórica, mudanças que seriam atinentes ao esforço interpretativo e heurístico do tempo presente.

Há um novo "espaço-tempo" na leitura do sociólogo português e este é justamente o espaço-tempo criado pelas inovações tecnológicas presenciadas no mundo pós-1970. A descrição de Santos não é tão detalhista quanto a de Harvey acerca do fenômeno, mas, nos aponta aqui para um ingrediente a mais: a análise do espaço "virtual" que o autor denomina "redópolis" (Santos: *Op. Cit*.: 307). Transparece no texto o caráter estruturalmente dúbio desta "hipernovidade". Santos não é eufórico a ponto de identificar no ciberespaço quase-milagres de sociabilidade e tampouco apenas sataniza estes novos meios. Pautado pela lucidez, o autor nos conclama a observamos o aspecto em que as comunicações aqui são nuclearmente construídas sob plataformas pré-montadas e hierarquizadas.

Não é "mera anarquia", em seu sentido mais nobre e libertário, na esfera comunicativa informatizada, colocando uma pá de cal sobre aqueles que defendem uma "esfera pública digital"[6]. Todavia, inegavelmente há possibilidades, motivadas pelo efeito de simultaneidade descrito acima, até então nunca vistas. E é este o ponto será retomado na próxima e última seção deste ensaio.

III

Jean Cohen (2003) nos convida a pensarmos um dos mais problemáticos conceitos contemporâneos sob a égide da globalização, ou das compressões espaço-temporais já debatidas: o que seria a sociedade civil contemporânea e como esta reagiria ante às demandas impostas pelas novas configurações impostas a esta? Em seu trabalho a autora adota um caminho sequencial para tentar esclarecer a aparente nuvem de fumaça que paira sobre o conceito visando enfrentar a "nova intransparência" (Habermas, 1987). A autora apresenta a sociedade civil como espaço comunicativo composto por um conjunto de pré-requisitos, três subsistemas relacionados para então adentrar, de maneira confusa e dúbia, nos embaraços dos espaços "globais".

A tipologia de sociedade civil proposta por Cohen envolve um caráter "neutro" historicamente. Este artifício proposto pela autora procura justamente sair do constrangimento, enquanto crítica, à proposta de uma sociedade civil "global" visto que a mesma não poderia ser concebida distanciada dos Estados-Nacionais: "(...) *mas este pressuposto não é inerente ao modelo; simplesmente expressa a forma histórica de sociedade civil que estávamos estudando naquela época*." (Ibid: 433). Portanto, o conceito proposto pela autora é propositalmente *elástico* para acomodar as atuais conformações históricas, embora que a mesma reconheça que o nascimento das sociedades civis envolva uma relação *contígua* com os Estados-Nacionais. Os processos de diferenciação *funcional* e *substantiva* entre mercado e Estado só poderiam ser salvaguardados a partir de mecanismos muito próprios em que as Constituições Nacionais são a grande via de institucionalização da diferença primordial que supõe a separação entre público e privado[7].

[6] Uma crítica ainda mais severa pode ser apreciada em Dean, 2003.

[7] Cabe notar que Cohen transita, à sua maneira, como uma intérprete da teoria habermasiana cuja obra é apontada inúmeras vezes como referência, indo desde a "Mudança estrutural da esfera pública" até as mais recentes incursões no campo do direito.

Na consolidação da sociedade civil, seja ela em qualquer das escalas (local, regional, nacional e global) temos três parâmetros, ou subsistemas, que devem ser levados em consideração quanto ao seu grau de institucionalização pois são estes que tornam possível a esta esfera situar-se de maneira diferenciada das outras duas sociedades: a sociedade política, cujo *médium* é o poder, e a sociedade econômica, cujo *médium* é o dinheiro. A interação comunicativa, pedra-de-toque para a sociedade civil em sua diferenciação funcional e substantiva, deve ser assegurada a partir do amadurecimento dos seguintes subsistemas:

- Pluralidade;
- Publicidade;
- Privacidade;

Estes três subsistemas nos garantem tanto a diversidade, reivindicada pelos Novos Movimentos Sociais da década de 1960/1970 (Ibidem: 434), quanto a livre circulação de informações (Idem: 424), e, por fim, a as garantias civis (Ibidem: idem), respectivamente. Sem estes três elementos, complementares e interconectados, não haveria um cenário pujante de modo que a sociedade civil pudesse atuar como *correia de transmissão* societária para as mudanças e avanços exigidos por cada momento histórico.

Os eventos desencadeados pelas modificações pós-1970 no cenário mundial sugerem a necessidade de pensarmos este modelo, segundo Cohen, para além das fronteiras dos Estados-Nacionais. Neste sentido a autora, embora procure aderir a uma análise de globalização "fraca" (Ibid: 423), compreende estarmos no período da substituição dos "'*governantes do território' pelos 'mentores de velocidade*'" (Ibidem: 420). Esta aposta faz com que a sociedade civil global se apresente enquanto um processo inexorável mediante a dilatação dos três subsistemas institucionais descritos (pluralidade; privacidade; publicidade) em um cenário de interação *cruzada* em que global, nacional e local interagiriam de forma inequívoca. Sobre especificamente este último tópico salienta-se a argúcia da autora ao propor um efeito *boomerang* em que formar-se-ia uma interessante dinâmica transnacional de solidariedade, onde grupos transnacionais apoiam movimentos locais ou nacionais com supostas repercussões para todos os envolvidos. Cabe notar que Cohen

reconhece que esta dinâmica está longe de ter eficácia política suficiente para realizar mudanças substantivas e encontra-se de forma *rudimentar* não produzindo grande relevância política. Poderia ser um prenúncio mas, como ironicamente já indica Sérgio Costa (2004b), não passam de promessas ainda longe de se cumprirem em uma suposta nova etapa da modernidade. Os exemplos fáticos citados pela autora como possíveis exemplos de interação pós-nacional eficaz, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou Organização Mundial do Comércio (OMC) operam em uma lógica sistêmica e gerencial de maneira que são incapazes de serem realmente parâmetros de elaboração de alternativas para os déficits democráticos diagnosticados pela autora.

Ainda assim a autora acredita, fortemente influenciada pelo desabrochar das novas tecnologias, que temos a formação de redes (Cohen, *Op. Cit*.: 435) suficientemente neutras para abrigarem tantos elementos civis quanto incivis (como grupos terroristas). Embora, como descrito na segunda seção deste ensaio, as novas tecnologias nos remetam a noção de uma poderosa simultaneidade, ainda não estaríamos próximos de uma opinião pública mundial verdadeiramente autônoma, como a autora vê enquanto principal desdobramento. O exemplo citado pela autora de que mesmo potências como os EUA não poderiam se recusar a dobrarem-se ante uma opinião pública mundial não encontra eco na realidade, vide a invasão ao Iraque há alguns anos atrás ou o exemplo do desrespeito ao tratado de Kyoto[8]. As "novas formas de ação coletiva" são ainda frágeis em demasia, o que nos permite compreender as idas e vindas no texto do autora em que ora compreende a falência dos Estados-Nacionais como algo incontornável, ora admite que seja ainda demasiado precoce colocarmos as instituições nacionais na "lata de lixo da história" (Ibid: 423). Por fim melancolicamente enseja:

[8] E mesmo quando o fez isto só ocorre no momento em que há uma modificação *interna* mediante a mudança da correlação de forças *interna* do parlamento americano, construindo uma maioria democrata. Como se pode ver isto não se dá por motivações *externas* como Cohen parece creditar.

> É preciso forjar uma sociedade política global e regional e faz-se necessário torná-la forte no âmbito nacional, mesmo enquanto a soberania dos Estados esteja sendo parcialmente desagregada e mesmo que os atores da sociedade civil logrem impor a aceitação de princípios de direitos humanos, a preocupação com as questões ecológicas e assuntos semelhantes a todos os atores políticos. (Ibidem: 452).

Por esta última menção literal ao texto de Cohen podemos atinar que o conceito de sociedade civil global, de fato, seja "pseudo-sociológico": funciona, em verdade, muito mais enquanto uma *aspiração* e uma expectativa normativa do que algo fático. Embora que concordando com Boaventura de Sousa Santos (1999) para quem a teoria crítica não deve se resumir meramente ao que existe, dentre outras coisas, as consequências generalizadoras e homogeneizadoras contidas na busca desesperada por saídas em um cenário de mercado efetivamente globalizante pode nos levar a *ocultar* relações de poder ou a *empobrecer* a profunda diversidade, que persiste justamente no caráter difuso dos atuais arranjos impulsionados pelas constelações pós-nacionais. Desta maneira que propomos a saída dos Espaços Públicos Transnacionais como alternativa a conceitos totalizantes como sociedade civil mundial.

Thomas Olesen (2005), cientista social dinamarquês segue caminho oposto ao de sua colega norte-americana. Situado no espírito que renega as proposições totalizantes que sugerem vivermos em uma modernidade diametralmente diversa, Olesen desconstrói de maneira contundente qualquer validade do conceito de sociedade civil global sugerindo o conceito de "Espaços Públicos Transnacionais" (*Transnational Public Spaces* ou *Transnational Publics*), doravante EPT, em substituição do primeiro. O autor evidentemente não desconsidera totalmente as modificações ocorridas no cenário sócio-político mundial, mas, busca colocá-las em outras dimensões menos hiperbólicas.

Costa (2004a) é provocativo ao nos questionar acerca de um mundo da vida global que justificasse algo próximo a uma esfera pública global em contextos pós-nacionais. Olesen é não menos caustico ao questionar aos teóricos da sociedade civil global se há um Estado global que nos garanta parâmetros institucionais que permitam esta mesma sociedade civil transitar em seus subsistemas, como diria Cohen (*Op. Cit*.) de *pluralidade*, *publicidade* e *privacidade*.

Não é necessário exaustivo estudo empírico para que constatemos que não há nada sequer *similar* a um Estado global.

Ainda, voltando, para Olesen, em verdade, o conceito de sociedade civil global é inútil pois torna-se tão abrangente seu escopo explicativo, envolvendo questões físicas, sociais, políticas, geográficas e culturais em grandes distâncias, que perde seu caráter heurístico (Olsen, *Op. Cit.:* 420). Porém, uma das falhas mais graves, possivelmente em concordância com Costa (2004a) e Bourdieu & Wacquant (1998) é o caráter *nacional* de muitos movimentos que são, então caracterizados, como pertencentes a esta pretensa sociedade civil global. A proposta de Olesen é clara: "*If globalization is to continue as a theoretically useful axis of research on social movements, is should because it invites us to look at many spatial levels of analysis at the same time*." (Ibid: 435). Sob esta preocupação, da análise multifocal sobre os eventos em espaço global, que Olesen busca concentrar seus esforços de análise sobre o fenômeno inegavelmente novo das EPT´s e também dos movimentos sociais em escala global.

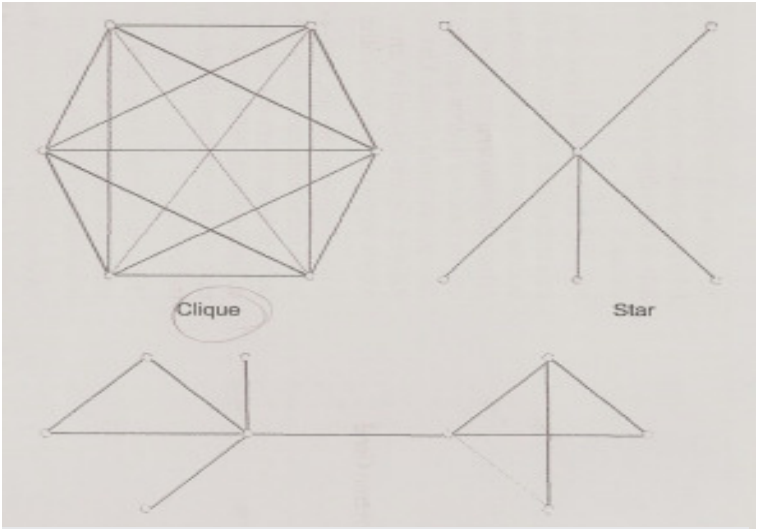
Primeiramente, o autor ressalta a necessidade de atentarmos para a complexa relação entre *local*, *nacional* e *global* pois estas delimitações não desaparecem. No modelo proposto, são sínteses destes três momentos que geram a pluralidade de EPT´s. A questão passa agora a ser a reinvenção de um conceito hoje de inegável importância para as Ciências Sociais: o conceito de esfera pública.

O conceito de esfera pública (Habermas, 1984) é fundamental para o entendimento do fenômeno político moderno. Em sua tese de livre docência Habermas descreve e analisa o surgimento dos círculos de leitura, dentre outros espaços, que levam, em paralelo ao desenvolvimento do mercado e de suas instituições correspondentes, à eclosão de grupos críticos que fomentam a sociabilidade burguesa a partir de bases interpretativas. O mundo das idéias, pois, ajuda tanto a confirmar, quanto renegar, a sociabilidade burguesa, nos possibilitando avanços de movimentos progressistas, como os socialismos do século XIX. Neste sentido, como já presente na análise de Cohen, irrompe a interação comunicativa como *médium* obrigatório em que o convencimento torna-se mote. Contudo, Olesen apóia-se em um segundo momento de elaboração teórica da esfera pública contida em

Nancy Fraser (1995) que discute a formação de "contra-públicos" (*counterpublics*), que são círculos de fomento crítico *subalternos* que transitam, de maneira diversa, nos arredores da esfera pública "oficial". São os "contra-públicos" que permitem, em contextos de luta por reconhecimento, os espaços de elaboração simbólica de grupos que não encontram espaço no âmbito oficial, dado que a esfera pública fática é absolutamente seletiva, fazendo eclodir, em primeiro momento por exclusão, os movimentos feministas, negros e de "minorias" nos países centrais. Portanto, os "contra-públicos" são os momentos de emergência de *modus vivendi* subalternos.

Da síntese destes dois conceitos que Olesen nos propõe os Espaços Públicos Transnacionais, visto que estes são, na verdade *momentos* de síntese transnacional, portanto são *obrigatoriamente* plurais, em que ora há a predominância de determinados agentes hegemônicos, derivada da correlação de forças do período, ora há a insurgência de determinados grupos emergentes. Os EPT's são construções analíticas possíveis que buscam não ocultar que há dominâncias, predominâncias, de grupos e indivíduos sobre outros. São estruturas plurais *não idealizadas*, portanto, atém-se ao esforço de explicar " *What is happening to civil society*" (Olesen, *Op. Cit.*: 419). Contudo, Olesen nos adverte que não busca suplantar as esferas públicas nacionais com o conceito de EPT. Na verdade, a correlação de forças das EPT´s, profundamente instável, depende diretamente de movimentos contidos nas esferas públicas nacionais fazendo com que ocasionalmente os movimentos transnacionais incidam sobre a formação da vontade política dos espaços locais e nacionais. Há a inversão aqui, se compararmos com a onipotência da sociedade civil global de Cohen pois o EPT é um conceito *intencionalmente difuso*, até pelo fato dos movimentos sociais exercerem diferentes papéis ao sabor da conjuntura (Ibid: 421), visando conferir inteligibilidade ao mundo da ação social e política transnacional. Binarismos, em que ora temos *pobres ou ricos*, *desenvolvidos e subdesenvolvidos* ou, como prefere Sousa Santos, *sul e norte*, ofuscam a riqueza do fenômeno e apagam sua dinâmica inconteste e por vezes até mesmo frustrantemente incontrolável dado que as posições alcançadas por determinado grupo são relacionais e não absolutas. Por fim, "*Transnational publics, in other words, are crucially defined by there engagement with authorities at national and international levels*" (Ibidem: 424).

Especificamente na tarefa de remodelar o conceito de rede Olesen nos leva a uma dialética das relações que busca, sobremaneira, complexificar o modelo explicativo hoje em voga. Para o autor, em sua análise, há interações diretas e indiretas nestas redes, em que tanto há espaço e necessidade de relações face-a-face (diretas) quanto para as novas tecnologias informacionais (indiretas). Na elaboração de três tipos ideais de interações em um mundo "em rede", nos propõe os três gráficos abaixo:



Polycephalous
Figure 1 Network Types

In: Olesen, 2005: 426.

No primeiro tipo de interações em rede temos o modelo "clique" em que nota-se que *todos* os nós (*nodes*) na mesma estão profundamente interligados, não havendo grandes distâncias entre os pontos dado que, em última instância, todos podem ser interpretados como intimamente conectados. Esta é a noção que poderíamos chamar de tradicional na proposta de Olesen. Ela, também, por excesso de monismo, não reconhece, em sua ânsia por determinar relações "horizontais" que há, de fato, momentos de *centralização* de agentes, ou dominância, de modo que há nós com um número maior de interconexões do que outros. O modelo "clique" não consegue abarcar a diversidade defendida pelos dois modelos possíveis e fáticos de interação: o modelo "estrela" (*star*) e o modelo "policéfalo" (*polycephalus*).

O modelo de rede "estrela" nos sugere que há pontos sem conexão, isolados, ou então conectados apenas àquele ponto central. No entanto, mesmo este modelo é ainda *insuficiente* para nos servir de parâmetro explicativo para os EPT´s. O modelo policéfalo, que pode ser compreendido como uma junção de várias estrelas, é o mais empiricamente eficaz pois compreende o *distanciamento* entre pontos, nos sugere que há pontos de interconexão *centrais*, desmentindo o mito da descentralização da redes. E, o mais importante: não nos oculta que há relações desiguais de poder mesmo entre os libertários movimentos sociais do século XXI. Olesen é um estudioso do fenômeno do zapatismo que se tornou de alcance transnacional (2004) onde buscou compreender o que faz determinados movimentos serem mais ou menos relevantes, a partir de critérios de visibilidade e de ressonância, e, também, porque determinados movimentos tornam-se mais influentes do que outros[9] sendo que não é, evidentemente, possível que todos sejam "movimentos chave". Há uma inegável hierarquia de relevância, motivado pela adoção de estratégias de obtenção de poder, mesmo que em defesa de um discurso igualitário.

Concluindo, não há qualquer pretensão de concretude que não exista. Os EPT´s não são onipotentes, e sim, são *espaços sociais precários de interação* em que os agentes (de indivíduos a movimentos) se movimentam e nem sempre atingem o mesmo foco. São espaços, *físicos*, pois não prescindem de interações face-a-face, daí serem desiguais dadas as profundas dificuldades estruturais cabíveis em tentativas de criação de redes mundiais, e também são espaços *não-físicos* de circulação e troca de informações. Justamente esse caráter fluido faz com que tenhamos um conceito que guarda mais afinidades com os próprios fundamentos da modernidade. E, ainda mais relevante, justamente pelo seu caráter poroso, não nos autoriza a saídas totalizantes e/ou totalitárias, onde os projetos de emancipação contemporâneos possam, enfim, ser apreendidos em sua diversidade *in natura*.

[9] Olesen relativiza, inclusive, o "poderio da internet", pois para o autor as relações face-a-face são ainda as mais importantes, sendo que mesmo a Internet necessita, para tornar determinado movimento social ressonante, de interações em âmbito local e nacional para, então, adquirir uma visibilidade transnacional. O que faz com que compreendamos que mesmo Ong´s como o *Greenpeace* em atuação local acabem por adquirir contornos culturais locais em suas sedes nacionalizadas. Além do que há de se contemporizar acerca de real distância entre a Internet e as *Mass Media* de maneira geral, pois, para o autor, há a interação entre ambas contribuindo para a sublimação do potencial de inovação informacional do espaço virtual.

REFERÊNCIAS

BERMAN, Marshal. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Cia das Letras, 1986.

BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, Loïc. Sur lês ruse de raison impérialist. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Paris: Editions du Seuil, n. 121-122, mar. 1998, p.109-118.

COHEN, Jean. Sociedade civil e globalização: pensando categorias. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Iuperj, vol. 46, n.3, 2003, p.419-459.

COSTA, Sérgio. Direitos humanos e anti-racismo no mundo pós-nacional. In: *Novos estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, n.68, mar. 2004a, p.23-37.

_____. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. In: *Tempo social: revista de sociologia da USP*. São Paulo, v.16, n.2, nov, 2004b, p.73-100.

DOMINGUES, José Mauricio. *Ensaios de sociologia: teoria e pesquisa*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

FRASER, Nancy. Politics, cultures, and the public sphere: toward a postmodern conception. In: NICHOLSON, Linda & SEIDMAN, Steven. *Social postmodernism: beyond identity* politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p.287-312.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Edunesp, 1991.

GORZ, André. *Adeus ao proletariado*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, (2ª ed.).
HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. In: *Novos estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, n.18, set. 1987, p.103-114.

_____. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1998 (7ª edição).b

HOBSBWAM, Eric. *Tempos interessantes: uma vida no século XX*. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

MESZÁROS, Istvan. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo; Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLESEN, Thomas. Transnational publics: new spaces of social movement activism and the problem of global-sightedness. In: *Current Sociology*. Sage Publications: vol. 3, n.3, maio, 2005, p.419-440.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? In: *Travessias – Revista da Associação de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, n.1, 1999, set., p.21-38.
_____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo, mundo e espaço-mundo. In: DOWBOR, Ladislau, et. all. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997, p.191-198.

STOMPKA, Piotr. *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

RECEBIDO: 21/09/2013
APROVADO: 20/12/2013

PODER, ESTADO E PARTIDO – O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO NO PERÍODO 1946-1964: *UM SISTEMA EM CONSOLIDAÇÃO*?

Victor Leandro Chaves Gomes*

I- INTRODUÇÃO

O sistema partidário brasileiro no período 1946-1964 foi, e certamente continuará sendo, um tema de análise instigante e atraente para a produção acadêmica em ciência política.

Somente com a derrocada do Estado Novo, em 1945, que perspectivas se abriram para a emergência de verdadeiros partidos nacionais. A ampliação da cidadania política e a instauração das prerrogativas do Poder Legislativo, bem como da liberdade de organização política – resoluções advindas com a Constituição de 1946 –, criava-se condições para a emergência de um sistema partidário efetivo.

De fato, partidos surgiram em seguida e começava a tomar forma, pela primeira vez, uma arena política nacional, com o Legislativo aos poucos se institucionalizando como poder atuante.

O nosso interesse particular pelo tema se manifestou a partir do contato preliminar com a tese, já considerada clássica, de Antônio Lavareda[1] sobre o sistema partidário no Brasil entre 1946-1964. Este trabalho procurou elaborar um novo e abrangente diagnóstico acerca do sistema de partidos brasileiro, a começar da análise dos resultados dos pleitos nos níveis municipal, estadual e federal, nos planos majoritário e proporcional. Lavareda apresenta, como sua hipótese original, a *"consolidação"* desse sistema que se caracteriza pela heterogeneidade e pelo desequilíbrio entre os dois planos eleitorais. O sistema avançava aceleradamente no plano majoritário, enquanto nas eleições proporcionais vislumbrava-se uma fissura importante, separando a composição das bancadas do formato eleitoral da competição, desconectando as opções do eleitorado da prática parlamentar.

---

* Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor Adjunto de Ciência Política no Campo dos Goytacazes da Universidade Federal Fluminense (UFF).

[1] Lavareda, Antônio. **A Democracia nas Urnas – O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.

A proposição inédita da *"consolidação"* confirma-se definitivamente, para o autor, com base nos dados de pesquisas de opinião – inéditas – realizadas entre 1948 e 1964 pelo IBOPE em diversos municípios brasileiros envolvendo questões que iam da preferência partidária dos eleitores até a avaliação de governos e opiniões entre diferentes alternativas de políticas públicas. A estrutura da "grande mídia" naquela fase, ainda não hegemonizada pela televisão, desempenhava, no entendimento do autor, um papel francamente favorável ao desenvolvimento do sistema partidário.

Lavareda mostra, por meio destas averiguações do eleitorado, realizadas no auge da crise política, que grande parte do eleitorado das grandes cidades (64%) sentia-se representado pelos principais partidos da época, ou seja, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN). Este diagnóstico surpreendente mostra que as demais teses clássicas foram insuficientes para a compreensão do objeto estudado em toda a sua complexidade. Antônio Lavareda chega a afirmar que *não* houve por parte dos principais trabalhos dedicados a analise do sistema partidário no Brasil *"um grande rigor teórico"*, sendo, talvez, este o principal motivo para não encontrarmos, nesta literatura, o adequado estado do conhecimento neste campo.

Diante da descrição deste quadro, algumas perguntas ainda persistem: será realmente que a renomada literatura sobre o sistema partidário brasileiro revela-se tão insuficiente? Se o sistema partidário de 1946-1964 encontrava-se em plena consolidação por que foi tão facilmente erradicado pelo regime civil-militar autoritário? Como se explica que não tenha deixado nenhum traço significativo?

Tais suspeitas nos inspiraram a imergir nas principais teses da bibliografia sobre o sistema de partidos no Brasil com o intuito não apenas de tentar responder estas interrogações, mas também de valorizar a contribuição dos principais analistas para o estudo da história política brasileira.

II- As Principais Teses sobre Sistema Partidário Brasileiro (1946-1964)

O ciclo político que se iniciou com o término da ditadura estado novista de Getúlio Vargas, em 1945, e que foi encerrado com a deposição

do presidente João Goulart e a decretação do regime civil-militar, em 1964, foi a *primeira experiência democrática*[2] na história brasileira. Basta mencionar que em nenhum momento anterior da nossa trajetória política e institucional combinaram-se de modo tão duradouro sufrágio universal e eleições com alternância no poder[3].

Quanto ao sistema partidário, certas abordagens frequentemente são utilizadas pela literatura brasileira[4]:

- Tendência de declínio dos partidos tradicionais (PSD e UDN)**;**
- Perda de hegemonia das classes conservadoras**;**
- Ascensão dos partidos reformistas (principalmente o PTB)**;**
- Crise institucional entre um Congresso arcaico e um Executivo modernizante**;**
- Dispersão da força eleitoral dos partidos, em função da incerteza cada vez maior dos resultados das eleições, consequência da perda de suporte eleitoral das grandes legendas e do aumento na formação de alianças**;**
- Leis eleitorais que proporcionavam aos partidos grandes maior representação nas legislaturas em detrimento dos partidos menores**;**
- *Realinhamento* ideológico dentro dos partidos e entre eles**;**
- Nacionalização dos partidos**;**
- Grande diversidade nos estados da federação, gerando *subsistemas partidários***;**
- Crise de *paralisia decisória* no Legislativo oriunda do confronto político entre atores (partidos) radicalizados em suas posições *etc.*

Não obstante reconhecermos o perigo que envolve a tentativa de simplificação e de generalização dos argumentos básicos oriundos

---

[2] A democracia que vigorou no período 1946-1964, ainda trazia algumas limitações, principalmente se compararmos com o sistema democrático atual. Havia a alfabetização como requisito para o pleito, além da ilegalidade, a partir de 1947, do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Nosso regime constitucional atual, garante não apenas o livre funcionamento partidário, como também o sufrágio dos analfabetos.

[3] Schmitt, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

[4] Vale a pena ressaltarmos, uma vez mais, que a hipótese de *"consolidação"* do sistema partidário brasileiro no período em tela, desenvolvida por Antônio Lavareda e tratada na nossa introdução, destoa das teses clássicas sobre o tema.

de trabalhos distintos, tentaremos, nesta seção, apresentar as mais renomadas teorias a respeito da estrutura partidária no Brasil, no período em tela.

Começamos com Gláucio Ary Dillon Soares[5], em sua obra precursora sobre o tema, o qual entendia que a política do período 1946-1964 ganhava maior percepção quando focalizada a partir do jogo entre política dos estados e a extensão da cidadania a grupos sociais cada vez mais amplos.

Procurando divergir da concepção de que o sistema estava desestruturando-se, Gláucio Soares aponta para a racionalidade do comportamento partidário-eleitoral do período, caracterizada pela melhor inserção no contexto socioeconômico que se desenhava, demonstrada, a título de exemplo, por meio de alianças eleitorais que apresentavam indistinção ideológica e que preferencialmente ocorriam nas regiões brasileiras subdesenvolvidas. Era necessário, pois, levar em consideração um número cada vez maior de interesses diversos. Desta forma, sucedia um processo de *"realinhamento"*, ou redefinição do suporte eleitoral dos competidores. Examinando as eleições à Câmara Federal e às Assembleias estaduais de 1945 a 1962, o autor argumenta que havia uma tendência de crescimento eleitoral dos partidos reformistas, trabalhistas e populistas – particularmente o PTB – que se aproveitou melhor das dissidências no seio das oligarquias políticas estabelecidas, demolindo partidos conservadores – PDS e UDN. O problema da estruturação de uma máquina partidária em nível nacional colocava-se para os partidos urbano-reformistas, não para os tradicionais, visto que estes provinham de formações partidárias mais antigas. Contudo, não se tratava de uma ameaça imediata.

O avanço do PTB preenchia uma lacuna deixada pelos partidos conservadores. Este processo deveu-se em razão do desenvolvimento econômico e social que o país atravessava – em especial a *"urbanização"*. Até então segundo Gláucio Soares, adepto da linha marxista, havia relações estreitas entre o progresso das forças produtivas e das relações sociais de produção e a penetração eleitoral dos partidos.

Sustentando que não havia homogeneidade na organização partidária nos diferentes cenários do país, o autor indica que embora

[5] Soares, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difel, 1973.

UDN e PSD ainda levassem vantagem em função de suas redes consideravelmente mais amplas, o PTB, nos estados brasileiros mais desenvolvidos – Rio de Janeiro e São Paulo – se encontrava em condições de igualdade com os partidos tradicionais, demonstrando como as condições de expansão eram mais favoráveis nos estados mais industrializados e urbanizados[6]. Em 1962, o PTB já era um partido grande, com a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados.

Para Gláucio Soares, a ampliação eleitoral se fez, também em prejuízo de uma certa consistência ideológica. O PTB foi levado a adotar posições mais flexíveis que permitissem a incorporação eleitoral de amplos setores menos favorecidos das classes médias, passando a ser um partido populista e reformista, perdendo de vista o objetivo da transformação das estruturas. A UDN perdeu substância em áreas subdesenvolvidas, em termos relativos, e ganhou em regiões desenvolvidas. Começou como um partido antigetulista, apoiado em facções das oligarquias locais. Porém, um núcleo modernizante foi ganhando espaço no interior do partido de maneira crescente. O crescimento desta ala – associada à figuras de projeção nacional como Carlos Lacerda – fez com que diminuísse a forte associação inicial do udenismo com o ruralismo, o subdesenvolvimentismo e o atraso. O PSD manteve suas características durante o período, permanecendo como um partido essencialmente rural, com maior penetração nos estados brasileiros menos desenvolvidos.

A importância de examinarmos estes partidos é tão evidente que cada um recebeu tratamento exclusivo por parte de alguns cientistas políticos. Em linguagem mais objetiva, tanto PSD, UDN e PTB, serviram de objetos de estudo para que pudéssemos entender, através de suas relevantes trajetórias individuais, a complexidade do sistema partidário brasileiro da época.

O PSD, examinado por Lúcia Hippólito[7], teve o seu desaparecimento considerado como a razão principal do declínio do sistema democrático, a autora chega à conclusão de que o regime marcado pela Constituição de 1946 teve o PSD como fiador de sua

[6] *Idem. Ibidem.* p. 85.

[7] Hippólito, Lúcia. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

estabilidade. Longe de propor uma história do PSD, Hippólito procura identificar a natureza e a dinâmica do sistema partidário, pois sobre este pano de fundo acompanha a trajetória do PSD. A autora concebe que por intermédio de um partido de centro, solidamente instalado no cerne político-ideológico do sistema partidário, se obtém uma tendência centrípeta e se garante a estabilidade do sistema.

A situação do PSD tomava contornos dramáticos com o operariado industrial lhe sendo impenetrável, as novas camadas urbanas lhe sendo hostis e o PTB o ameaçando em seu próprio terreno: o eleitorado do interior, onde a UDN era uma presença incômoda, mas familiar. Dada a posição do PSD no sistema partidário, sua fragmentação interna se dissemina por todo este sistema, que se polariza e caminha célere para o colapso final de 1964.

Em relação à UDN, Maria Benevides[8] nos oferece um ótimo estudo onde pretende desvendar a *"feição própria"* desta agremiação, além de identificar o real significado do *"udenismo"*. Partindo desde sua fundação, em 1945, à extinção, em 1965, a autora embrenha-se na história de uma legenda que nasceu da luta contra uma ditadura, cresceu apesar de sofridas derrotas – sempre em nome dos ideais liberais de sua inspiração primeira – para finalmente, quase vinte anos depois, surgir vitorioso num esquema de poder que instalaria um regime civil-militar autoritário.

Por intermédio de levantamento de informações em arquivos e na imprensa, bem como de entrevistas com antigos udenistas, Maria Benevides apresenta, ainda, a hipótese da existência de *"várias UDNs"*, em razão da tamanha diversidade de grupos e estilos dentro do partido.

O *"udenismo"* – caracterizado em torno das ambiguidades do liberalismo, do elitismo e do moralismo inerentes à herança da legenda – é entendido como o conjunto de "ideologias" e práticas políticas que poderiam extrapolar os limites institucionais da UDN, embora com ela se identificassem, no reconhecimento público e num circuito simbólico de mútua realimentação[9]. Logo, as *"várias UDNs"* são percebidas como: as diferentes seções estaduais, congregadas num pacto nacional; o lastro udenista na agregação de partidos

[8] Benevides, Maria Victória de Mesquita Neves. **A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
[9] *Idem. Ibidem.* p. 147.

satélites; os grupos (e estilos) políticos dentro da UDN; o meio extraparlamentar, formado pela afinidade com setores da imprensa e das Forças Armadas.

No entendimento da autora, em termos gerais, a UDN se comportou como qualquer partido conservador. Do ponto de vista da organização, as bancadas federais detinham a maior parcela de poder decisório no interior do partido, sendo possível afirmar, ainda, que a UDN foi a única grande legenda que se propunha atingir diretamente as classes médias através das denúncias de "proletarização" e das campanhas pela moralização administrativa. Quanto à indefinição ideológica evidente, que se enraizava na crença de que o regime autoritário seria necessariamente transitório e essencial para a realização da democracia, fez com que a UDN perdesse sempre o poder quando o alcançava. Assim como passaria de radical oposição em 1945, a cordial aliada no governo Dutra, revelando-se incapaz de impedir a volta de Getúlio Vargas, a UDN, perderia, também, a condução do processo após 1964.

Quanto ao PTB, cujo crescimento já foi mencionado, temos a análise apresentada por Maria Celina D'Araujo[10]. Neste trabalho a autora se debruçou sobre esta facção de origem carismática, extremamente marcada por personalismos e que girou em torno da disputa pelo legado trabalhista de Vargas. Esta origem personalista e a competição entre lideranças secundárias pelo comando da agremiação marcaram não apenas a história, mas também o retorno do PTB.

Apoiada em sólido material de pesquisa e em entrevistas com os principais líderes do antigo PTB, a autora refaz a trajetória do partido desde a fundação em 1945 até a extinção em 1965, vítima da nascente ditadura civil-militar. O foco de análise de Maria Celina foi a estrutura de poder e as ambíguas estratégias políticas eleitorais adotadas pelo partido para sua consolidação e expansão. Abordou ainda a incapacidade da legenda de enfrentar constrangimentos internos e externos, o que acabou esgotando suas possibilidades e contribuindo para arruinar a estabilidade das instituições democráticas brasileiras. Não obstante seu sucesso eleitoral não houve no PTB uma estratégia definida nas relações com o governo e com as bases eleitorais para a manutenção de um padrão democrático duradouro. Este fator, associado a um processo interno de mando intolerante e

[10] D'Araujo, Maria Celina. **Sindicatos, Carisma e Poder: o PTB de 1945-65**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

caudilhesco, levou o PTB a uma situação insustentável, que alimentou a própria crise do regime iniciado com a Constituição de 1946[11].

Deixando a chamada literatura sobre partidos e retomando as análises centradas diretamente sobre o sistema partidário no período 1946-64, examinaremos as propostas de Maria do Carmo Campello de Souza[12], cientista política da USP. Em sua tese de doutorado, a autora parece não se satisfazer com as análises em voga e procurou colocar o estudo desse tema em outras bases metodológicas, para perceber em que medida o Estado condiciona o sistema partidário. Dito de outra maneira, a ideologia e o caráter das instituições estatais não tinham sido analisados, segundo a autora, como condicionantes do sistema partidário formado após a redemocratização de 1945.

De seu estudo resulta a conclusão de que a partir de 1945, o nosso sistema partidário traz uma tendência autoritária e centralizadora de períodos anteriores, o que impediu que tivéssemos uma vigorosa vida partidária. Assim, em rota, relativamente próxima a de Gláucio Soares, a autora afirma precisamente seu argumento de que:

> O sistema partidário foi se transformando durante o período, sob o influxo das transformações socioeconômicas, notadamente dos processos de industrialização e urbanização. Coexistiam, assim, tendências à desagregação, enraizadas em sua inadequada institucionalização como forma de representar interesses e de organizar o governo, e tendências ao fortalecimento, à medida em que se iam **realinhando** e organizando suas bases de apoio.[13]

Maria do Carmo reexamina as evidências apresentadas por Gláucio Soares, para, a partir delas, considerar que em vez de levar a uma crise institucional, o declínio dos grandes partidos conservadores – PSD e UDN –, e a consequente dispersão eleitoral, induzia em médio prazo, a um processo de *"realinhamento"* do sistema partidário, não exaltando necessariamente o aumento da força de atuação do PTB. Um tanto quanto diferente da análise que Antônio Lavareda faz do trabalho de Maria do Carmo ao resumir a

[11] *Idem. Ibidem.* p. 16.
[12] Campello de Souza, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
[13] *Idem. Ibidem.* p. XXIV.

proposição central da autora como a defesa de um *"duplo processo de 'realinhamento': mudavam as bases sócio-eleitorais dos partidos e alterava-se, em consequência, a distribuição dos sufrágios em benefício do PTB e dos demais partidos 'reformistas' em detrimento dos partidos conservadores (UDN e PSD)"*.[14] Não encontramos ao longo da obra de Maria do Carmo passagem significativa onde ela enfatizasse o crescimento do PTB, como condição atrelada à decadência de PSD e UDN. É verdade que Lavareda manuseia simultaneamente dois trabalhos da autora, contudo, acreditamos que toda a sua argumentação crítica tenha, naturalmente, se baseado na mais renomada tese de Maria do Carmo[15].

Examinando as eleições para a Câmara Federal de 1945 a 1962, bem como o pleito presidencial de 1960, a autora deduz que as eleições legislativas conduziram de maneira lenta mais inexorável, a uma redefinição das forças partidárias, refletindo as tendências da mudança social e econômica ao nível do eleitorado. Já as eleições executivas, especialmente a presidencial, embora registrassem aquelas mudanças de maneira mais abrupta, distinguiam menos o eleitorado em termos socioeconômicos, não só em virtude da obrigatoriedade de se mobilizar uma maioria nacional, como também pelo fato de que essa maioria não poderia ser obtida por nenhum partido ou candidato senão através de acordos com as máquinas e oligarquias estaduais[16].

Por isso, no que tange às alianças políticas, diferentemente de Gláucio Soares que procurou demonstrar o aliancismo proporcionalmente maior em áreas subdesenvolvidas, Maria do Carmo alega que o recurso a alianças crescia indistintamente nos inúmeros recantos brasileiros, indicando que, a despeito da persistência de ritmos diversos, dava-se um padrão comum aliancista crescente.

Assim, partindo principalmente destas duas proposições de análise comentadas, temos o eminente trabalho de Olavo Brasil de Lima Júnior[17].

---

[14] Lavareda, Antônio. *Op. Cit.* p. 28

[15] Além da famosa obra já citada de Maria do Carmo Campello de Souza, Lavareda também analisa outro trabalho da autora intitulado: "Evolução e Crise do Sistema Partidário". In: Fleischer, David (org.). Os Partidos Políticos no Brasil. **Cadernos da UnB**. Brasília, nº 1, 1981. p. 24-44.

[16] Campello de Souza, Maria do Carmo. *Op. Cit.* p. 148.

Em sua tese de doutoramento pela Universidade de Michigan, editado posteriormente no Brasil, Olavo Brasil produziu uma obra de referência sobre a dinâmica e comportamento dos partidos, visualizando-os simultaneamente, a nível federal e estadual no período de 1946 a 1964. Trata-se de um estudo sobre a organização partidária que se estabeleceu no panorama político brasileiro entre a derrubada do Estado Novo e a edição do Ato Institucional nº 2 (AI-2), em 1965, que da noite para o dia extinguiu facções como PSD, UDN, PTB, além de legendas de menor grandeza, sob o argumento de haver partidos em excesso. Decreta-se, por conseguinte, o bipartidarismo com duração até 1979.

Olavo Brasil demonstra que na verdade era ilusória a extrema fragmentação do sistema multipartidário que existiu em 1946. As siglas podiam ser muitas, mas na prática a própria competição eleitoral estava operando naturalmente. Acusa-se, ainda, os partidos não só de falta de representação, mas também de terem atuado de forma a impedir frequentemente o funcionamento de um governo democrático. Este diagnóstico pessimista deriva, segundo Olavo Brasil, da falta de um estudo global do sistema partidário que permita melhor compreender seu funcionamento interno, sendo, para isso, indispensável à consideração simultânea dos níveis federal e estadual de competição política. Para o autor, a grande diversidade nos estados acaba por gerar *"subsistemas partidários"* que servem de alicerce para a proposta de que o sistema multipartidário da época, constituído por 13 partidos, existiu somente do ponto de vista legal-institucional.

Melhor dizendo, se por um lado, o contínuo esforço de organização despendido pelos partidos, leva o autor a considerar que o sistema ainda estava em formação durante o período, por outro, existiam diferenças marcantes na estrutura partidária de estado para estado, assim como entre níveis de competição federal e estadual[18]. Esta competição eleitoral assumiu formas tão distintas, que, na visão de Olavo Brasil, seria inadequado afirmar que o país possuía um sistema multipartidário. O que havia eram *"três subsistemas partidários claramente diferenciáveis: um sistema*

[17] Lima Júnior, Olavo Brasil de. **Os Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
[18] *Idem. Ibidem.* p. 30.

bipartidário, um sistema multipartidário moderadamente fragmentado e um sistema multipartidário altamente fragmentado".[19] Valendo-se desta tipologia de subsistemas partidários, Olavo pretendeu demonstrar que os partidos efetivamente relevantes eleitoralmente eram em número bem menor do que a quantidade de legendas existentes. Para a estruturação dessa tipologia o autor baseou-se no *conceito de competitividade*, *grau de fragmentação eleitoral* e no *número de partidos efetivos*. O resultado apresentado foi o seguinte: quanto maior for o número de partidos efetivos e o grau de fragmentação, maior será a competitividade de um sistema partidário.

A complexidade indicada por Olavo Brasil no que se refere à evolução dos partidos é digna de nota. A expansão geográfica das legendas almejando o crescimento eleitoral, não só lhes permitiu disputar com sucesso eleições federais, como também penetrar em todos os estados brasileiros. Todavia, esta expansão produziu duas consequências importantes: *a nacionalização da vida política* e a *progressiva fragmentação eleitoral*.

Apesar de reconhecer os méritos inquestionáveis da tese de Maria do Carmo e de Gláucio Soares, Olavo Brasil defende que ambas foram prejudicadas por não levarem em conta as noções de tempo e espaço político, assumindo implicitamente a concepção de "*racionalidade política invariante"*. As teses seriam supostamente verdadeiras se não dependessem do nível de competição – federal ou estadual – e das mudanças no tamanho dos partidos. Entretanto, não considerando, por exemplo, o fato de que um partido pode ser grande num estado e pequeno em outro, ou que pode mudar de tamanho através do tempo, perdem por completo sua eficácia[20].

Como forma de ilustrar seu argumento, Olavo Brasil se remete às alianças partidárias. Afinal, o tamanho de um partido é, certamente, um determinante importante na formação de alianças. Não se pode supor que o tamanho de um partido numa eleição específica tenha sido o mesmo em todos os estados brasileiros. Também seria errôneo dizer, na visão de Olavo Brasil, que se um partido era grande a nível federal necessariamente o era na esfera estadual. Para evitar tais problemas seria necessário contextualizar o tamanho dos partidos, pois só assim consideraríamos a possibilidade de mudança no tamanho de uma legenda através do tempo e espaço políticos.

[19] *Idem. Ibidem.*

[20] *Idem. Ibidem.* p. 32.

Igualmente problemática, para o autor, seria a hipótese do declínio dos partidos conservadores. Seria preciso indagar se todos os partidos conservadores perderam apoio eleitoral e se assim também ocorreu a nível estadual. Em caso de respostas afirmativas, assumia-se que as preferências eleitorais eram invariantes, independentes do tempo do espaço político.

Para considerar que o comportamento partidário e as tendências do sistema são condicionadas pelo tempo e espaço políticos, Olavo Brasil substitui a noção de *"racionalidade política invariante"* e adota a de *"racionalidade política contextual"*.[21]

E, ainda, as críticas de Olavo Brasil não são direcionadas exclusivamente às teses de Gláucio Soares e Maria do Carmo, mas também a de Wanderley Guilherme dos Santos[22], que teve seu trabalho *"prejudicado pela falta de visão da política eleitoral elaborada a partir de uma perspectiva estadual, e sobretudo por ignorar a interação entre as políticas eleitorais estadual e federal"*.[23]

Diante disso, precisamos, antes de tudo, conhecer os argumentos principais de Wanderley Guilherme. O autor aborda o quadro político que resultou na crise e o subsequente golpe civil-militar, dando ênfase ao sistema partidário parlamentar e ao processo de tomada de decisão. Talvez, o intuito principal de tentar buscar as razões fundamentais que culminaram no golpe de 1964, – diferentemente dos demais autores citados –, ajudou a fazer deste trabalho, sem dúvida, uma das mais relevantes contribuições acadêmicas para o estudo da história política brasileira, apesar da censura de Olavo Brasil.

O modelo proposto por Wanderley estabelece, mediante a descrição de sistemas polarizados, que uma crise de *"paralisia decisória"* torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre atores radicalizados em suas posições, de tal forma que se estrutura o que o autor chama de e*quilíbrio político*. O ponto de partida seria o diagnóstico de que o período 1961-1964 foi marcado justamente pela transformação de um sistema político razoavelmente operacional num sistema incapaz de produzir decisões sobre as questões mais prementes à época[24].

[21] *Idem. Ibidem.* p. 32-33.
[22] Santos, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice, 1986.
[23] Lima Júnior, Olavo Brasil. *Op. Cit.* p. 22.
[24] Santos, Wanderley Guilherme dos. *Op. Cit.* p. 10.

Este imobilismo político não se constituiu principalmente sob a forma do modelo clássico do cisma entre o Executivo urbano *versus* um Legislativo rural. Ao contrário, o impasse foi a consequência inevitável de um conflito político caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema tivesse um desempenho adequado. Tal crise de *"paralisia decisória"* seria compreendida como um colapso do sistema político, resultante da sua incapacidade de funcionar e não da consequência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado. Para sustentar este argumento o autor analisa a atuação do Congresso do final do mandato presidencial de Juscelino Kubitschek, em 1960, até a deposição de João Goulart em 1964, mostrando que a tendência à paralisia foi revertida após o golpe civil-militar.

Apoiando-se em análises de votações nominais Wanderley mostra que o parlamento brasileiro se caracterizou por um padrão de oscilação de coalizões, o que impedia a construção de uma base parlamentar majoritária estável. Havia, ainda, no período João Goulart, uma instabilidade governamental que foi operacionalmente traduzida na rotatividade dos titulares de pastas ministeriais e de agências estatais, como meio de angariar apoio político. A constante redistribuição de ministérios não foi suficiente para amenizar a hostilidade de grupos de centro e centro-direita, produzindo *"o governo mais instável e com a mais alta rotatividade de elites desde 1946"*[25].

A falência do sistema na tomada de decisões sobre questões importantes da época, tais como a reforma agrária, por exemplo, forneceu combustível para o processo de radicalização, que por sua vez tornou virtualmente impossível a articulação de um consenso não apenas sobre este, mas também acerca dos demais assuntos.

Alertando para a necessidade de se estudar o processo de radicalização no interior dos partidos políticos que sustentavam o regime de 1946, Wanderley Guilherme apresenta, ainda, dados mostrando que de 1961 a 1963 houve uma constante diminuição na capacidade do Legislativo de tomar decisões em relação às proposições de políticas do Executivo. Foi precisamente devido à tendência do Legislativo para o adiamento das questões que o Ato

[25] *Idem. Ibidem.* p. 11.

Institucional nº 1 (AI-1), de 1964, estabeleceu um prazo de 30 dias para que o Congresso se posicionasse a respeito dos projetos propostos pelo Executivo, ou arriscasse ter sua aprovação automática. Aceitando o fato de que entre 1945 e 1964 o Congresso brasileiro constituía uma arena dentro da qual todas as clivagens políticas necessariamente apareciam, o autor afirma que a crise de *"paralisia decisória"* emergiu no âmbito do Legislativo, fenômeno evidenciado pela constante tendência decrescente na produção legislativa.

Em suma, segundo Wanderley, o sistema partidário brasileiro, durante o governo Goulart, definitivamente aproximou-se da condição de pluralismo polarizado, ou seja, o sistema estava sendo corroído por um processo simultâneo de fragmentação e radicalização[26].

Na seção seguinte, tentaremos, com o auxílio do que foi longamente apresentado, refletir quanto às contribuições das teses clássicas para o estudo do objeto proposto, bem como a respeito das interrogações suscitadas pela hipótese de Antônio Lavareda, em nossa introdução.

III- Sistema Partidário Brasileiro (1946-1964) em Consolidação?

Em geral, a maioria dos autores citados entende que o sistema partidário brasileiro, durante a época em consideração, encontrava sérias dificuldades que comprometiam o seu funcionamento. A especificidade e a consequente riqueza de cada análise estão justamente nas inferências de cada um dos analistas sobre os motivos que por ventura contribuíram para esta falência operacional. Ao contrário de praticamente tudo o que até hoje se escreveu sobre o tema, Lavareda advoga que os partidos políticos daquele período não eram tão frágeis, não caminhavam para a desintegração, e consequentemente não podem ser responsabilizados – ao menos não primordialmente – pelo colapso do sistema democrático em 1964.

Longe de pretendermos desqualificar a minuciosa e abrangente obra de Lavareda, nem tão pouco provar a impropriedade de suas conclusões, nos dispomos, apenas, a examinar de que forma as tese clássicas sobre o sistema partidário interagiram com a hipótese de *"consolidação"*.

[26] *Idem. Ibidem.* p. 59-80.

É verdade que Lavareda não está disposto a apresentar as razões que desencadearam o golpe de 1964, ao contrário, ele foca sua atenção quase que exclusivamente sobre o sistema partidário brasileiro. Assim, não podemos recriminá-lo por deixar de apresentar algo que já não trazia no bojo de suas preocupações centrais. Contudo, não podemos desassociar a sua dedução de *"consolidação"* partidária, do catastrófico desfecho político desencadeado pela ação civil-militar de março de 1964. A conclusão de Lavareda parece ser incompatível com o destino fatídico dos partidos no período pós-golpe, uma vez que estes sequer esboçaram reação contrária, sendo, logo em 1965, definitivamente exterminados com a imposição do bipartidarismo via AI-2. Afinal, a maioria das facções já havia passado por sérias crises políticas anteriores, sendo bem sucedidas e logrando a manutenção do sistema político brasileiro regido por valiosas regras democráticas. O estado de letargia demonstrado com o advento do golpe civil-militar, não condiz com o comportamento de partidos que, mediante o próprio diagnóstico de Lavareda, se "consolidavam", ou seja, se fortaleciam perante o eleitorado brasileiro.

Talvez por isso, sejamos mais seduzidos pela hipótese de *"paralisia decisória"* desenvolvida por Wanderley Guilherme que a todo momento procura articular as razões que provocaram a crise de institucionalidade, e o consequente golpe de Estado, com processo de radicalização no interior dos partidos políticos que sustentavam o regime de 1946. Este exame bifocal promovido pelo autor, a nosso ver, é um dos que melhor responde à complexidade do cenário político brasileiro àquela altura.

Procurando interagir com algumas teses clássicas, bem como propondo abordagens inovadoras, Wanderley conseguiu realizar um excelente exercício analítico a respeito de um dos períodos mais tensos e marcantes da história política brasileira.

Lamentavelmente, este trabalho de Wanderley não chegou a ser examinado em detalhes por Lavareda. Quanto à radicalização que terminaria por destruir a ordem constitucional, o autor afirma apenas que se tratava de *"uma opção estratégica das elites desinteressadas do jogo democrático"*[27]. Prosseguindo com sua *"revisão radical"*[28],

[27] Lavareda, Antônio. *Op. Cit.* p. 14.

[28] Expressão de autoria de Bolivar Lamounier em prefácio da obra já citada de Antônio Lavareda.

Lavareda diverge sensivelmente das demais teses clássicas – excetuando o trabalho de Olavo Brasil, seu orientador – uma vez que propunha sua hipótese original. Neste sentido, ele classifica as teses de Maria do Carmo e Gláucio Soares como de *"realinhamento"* reduzindo sensivelmente a reflexão destes autores acerca do tema, pois obscurece distinções e especificidades relevantes nas contribuições de ambos, em nome de algumas similaridades. Além disso, impropriamente atribui à Maria do Carmo – como já foi anteriormente comentado – a adesão à hipótese de ascensão do PTB e demais facções reformistas, que preencheriam um hiato criado pelo declínio dos partidos conservadores, PSD e UDN.

Preferimos nos concentrar na enorme contribuição do trabalho de Maria do Carmo ao mostrar que o sistema partidário de 1945-1964 foi fortemente condicionado por mecanismos que, implantados no Estado Novo, garantiam a centralização das decisões mais importantes nas agências burocráticas do Executivo federal. E, portanto, por meio dessa centralização, o sistema partidário nunca exerceu controle dominante sobre os recursos decisórios de maior impacto social, tendo a sua função governativa bastante atrofiada. Este diagnóstico ajudaria a justificar o extermínio quase imediato dos partidos logo após o golpe de 1964, uma vez que estes já se encontravam em desvantagem, em certa medida fragilizados, perante o jogo político da época.

Cabe lembrar que embora o desenvolvimento partidário tenha sido dificultado, de modo geral, pelo peso inibidor da máquina estatal, a Constituição de 1946 assegurou ao poder Legislativo suas prerrogativas clássicas e a sua autonomia, e com isso criou condições positivas para a institucionalização do processo político democrático.

Como bem destaca Wanderley, o Congresso podia bloquear as ações do Executivo ao rejeitar ou postergar a decisão sobre propostas de legislação. Neste contexto, os partidos funcionavam não propriamente como formuladores de política pública e sim como instâncias de autorização ou veto, tendo sua responsabilidade sobre o processo decisório muito limitada. Desta forma, a tese de *"paralisia decisória"* também auxilia na explicação, mesmo que parcialmente, do fato dos partidos terem sido facilmente erradicados pelo regime civil-militar. Afinal, dentro de suas posturas radicalizadas e

consequentemente provocando um imobilismo político, os partidos acabaram restringindo ainda mais a sua capacidade de reação diante do gravíssimo atentado que se cometia contra a democracia.

O fato dos partidos não terem deixado nenhum traço significativo – apesar de Lavareda afirmar que estavam se estruturando – pode ser compreendido mediante o efeito devastador causado pela imposição do bipartidarismo, através do AI-2, em 1965. Os militares, ao extinguirem o sistema partidário daquele período, determinaram que outras facções fossem criadas para funcionar em seu lugar. Uma nova formação – com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – teve início e se tornou o ponto de referência obrigatório para a luta político-eleitoral.

O sucesso obtido pelo regime civil-militar em seu propósito de forçar a descontinuidade do quadro partidário deveu-se ainda a assombrosas mudanças socioeconômicas ocorridas nesse período que se traduziram em modificações significativas no perfil do eleitorado brasileiro. Deste modo, o mercado político tornou-se imensamente mais complexo do que o existente durante a experiência democrática de 1945-1964[29].

IV- Considerações Finais

Por intermédio do que foi aqui exposto, esperamos ter contribuído minimamente para valorizar, ainda mais, a relevância de algumas contribuições quanto ao estudo do sistema partidário brasileiro no período 1946-1964. Longe de mostrar-se insuficiente, esta literatura clássica – que obviamente além dos citados ainda conta com outros nomes importantes – aliada à literatura sobre partidos, praticamente inaugurou o debate acerca do tema no Brasil e, cada um a sua maneira, cooperou para trazer luz às áreas antes obscurecidas por razões às vezes nada acadêmicas, como o próprio recrudescimento do regime civil-militar e as dificuldades inerentes a esse processo.

[29] Kinzo, Maria D'Alva Gil. "Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro". **Série Pesquisas**. Nº 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993. p. 11-13.

Por fim, porém não menos importante, o fato de Antônio Lavareda ter conseguido desenvolver – com totais méritos – a sua hipótese original de *"consolidação"*, não necessariamente inviabiliza a sua interação com as demais teses clássicas sobre o tema. Embora o autor tenha, em certos momentos, minimizado alguns aspectos contundentes de análises tradicionais, fica evidente que o resultado polêmico de seu trabalho também merece figurar no panteão dos estudos clássicos sobre partidos durante a primeira experiência democrática brasileira.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita Neves. **A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Sindicatos, Carisma e Poder: o PTB de 1945-65**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

HIPPÓLITO, Lúcia. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KINZO, Maria D'Alva Gil. "Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro". **Série Pesquisas**. Nº 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

LAVAREDA, Antônio. **A Democracia nas Urnas – O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

_____. "Resposta a Gláucio Soares". In: **Dados – *Revista de Ciências Sociais***. Vol. 27, nº 1. Rio de Janeiro: Campus, 1984. p. 93-104.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difel, 1973.

_____. "Uma Resenha e uma Resposta". In: **Dados – *Revista de Ciências Sociais***. Vol. 27, nº 1. Rio de Janeiro: Campus, 1984. p. 105- 109

RECEBIDO EM 16/09/2013
APROVADO EM 20/12/2013

A RELAÇÃO DA DOUTRINA E DO PODER AÉREO CONTRA O TERRORISMO: A GUERRA ENTRE ISRAEL E HEZBOLLAH NO LÍBANO EM 2006

Marco Túlio Delgobbo Freitas*

RESUMO

Em 2006, foguetes lançados pelo Hezbollah a partir do Líbano e o posterior ataque a duas patrulhas israelenses, resultou no sequestro de dois soldados. Em resposta a esses ataques, a força aérea de Israel (IAF) bombardeou um aeroporto militar localizado no Líbano que, segundo autoridades militares israelenses, serviam como ponto de chegada de armas provenientes da Síria e do Irã para abastecer o Hezbollah. A operação desencadeada por Israel tinha como finalidade atacar redutos e bases logísticas do Hezbollah localizados em zonas densamente povoadas no Líbano. Uma das características da resposta israelense foi explorar a vantagem contra seu inimigo: o emprego maciço do poder aéreo com o propósito de anular as bases que davam suporte a esse grupo terrorista. Em 11 de agosto, um cessar-fogo proposto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, assim como o estabelecimento de uma força de paz ao Sul do Líbano, a UNIFIL, deu início ao arrefecimento do conflito, que resultou na retirada israelense e na entrega dos soldados sequestrados. O objetivo do artigo é analisar o emprego do poder aéreo israelense durante o conflito armado, desencadeado no Líbano em 2006, entre as Forças de Defesa de Israel (IDF) e o Partido Radical Islâmico, o Hezbollah. A questão a ser analisada será a possibilidade do emprego do poder aéreo, no auxílio da desmobilização do inimigo em conflitos armados. Para isso, será necessário discutir a relação entre o conceito doutrinário que moldou a operação e a postura israelense contra o terror, ou seja, analisaremos o papel orientador da Doutrina *Dahiya* no emprego do poder aéreo nesse episódio. Para responder a essa

* Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança da Universidade Federal Fluminense (UFF).

questão, igualmente importante é a compreensão do emprego do sistema de inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR), sobretudo na utilização de aviões remotamente pilotados, e a ação dos caças e helicópteros de ataque durante os bombardeios às estruturas do Hezbollah, pois é a partir desta relação que poderemos certificar se a doutrina exerceu um papel satisfatório. Mesmo distante da realidade brasileira ou sul-americana, é importante a discussão da relação sobre o emprego de armas de grande poder tecnológico e uma doutrina capaz de compreender as hipóteses de conflito, transformando seu emprego em uma vantagem determinante para o sucesso da operação.

Palavras-Chave (Poder Aéreo, dissimétrico, terrorismo, Israel, Hezbollah)

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar a complexidade da Operação *Change of Direction*, ocorre uma possibilidade, advertida por Foucault, de que a história é sempre contada a partir do presente. O motivo pelo qual essa história deve ser analisada hoje é que algumas questões continuam sem respostas mesmo após a publicação do relatório final da Comissão de Winograd[1].

As palavras de Creveld (2008) em um artigo nos mostra que os resultados da Operação *Change of Direction* são controversos e cercados por polêmicas que vão além da análise das questões militares.

> [...] for this Prime Minister Ehud Olmert was to blame, Defense Minister Amir Peretz was to blame, the Israeli military was to blame, everybody was to blame — and since the commission's members declined to name names, nobody was to blame (...) Much of this criticism is well taken. The war was indeed marked by a long series of failures. Failures in planning, failures in intelligence and counterintelligence, failures in command, failures in mobilization, failures in execution, failures in logistics, failures in properly protecting the rear, and perhaps a failure to terminate hostilities earlier and at the cost of fewer Israeli casualties.

O presente artigo tem por objetivo analisar a aplicação do conceito da dissimetria no combate ao terrorismo. Para tanto, analisaremos a utilização do poder aéreo durante a Operação *Change of Direction*, a influência da lógica da dissuasão como norteadora do padrão de resposta israelense, a ação do Hezbollah no Sul do Líbano e as dificuldades do nível estratégico ocorridas durante a resposta israelense aos desafios apresentados pela iniciativa do Hezbollah em transformar o confronto em uma guerra assimétrica.

A hipótese defendida é que a falha da análise e da capacidade de julgamento dos tomadores de decisão criaram obstáculos ao desempenho do poder aéreo durante a campanha.

---

[1] Comissão criada para investigar os problemas ocorridos durante a Operação *Change of Direction*. (CREVELD,2008)

Inicialmente, estavam previstas duas fases para a campanha: A primeira, notadamente aérea, foi a operação *Mishkal Sguh*; em seguida, foi desdobrada a Operação *Mei Maron*, composta por uma contraofensiva terrestre formada pela IDF.

Os objetivos políticos da operação estavam difusos. Neste momento havia duas listas de objetivos. Uma do primeiro ministro Erud Olmert e outra do chefe do Estado-Maior israelense, Dan Halutz (LAMBETH,2011). Essencialmente, ambos os documentos eram convergentes em dois pontos: cessar os ataques de foguetes do Hezbollah contra o território israelense e respondê-la desproporcionalmente e o meio para atingir esta finalidade, foi a aplicação do poder aéreo, a fim de reduzir os recursos dos terroristas, sua capacidade de ataque e o prejuízo causado pelos mesmos. Percebe-se que a aplicação da estratégia dissimétrica, neste caso, foi eficaz ao impedir o surgimento de uma guerra assimétrica. Esta conclusão é apoiada pelo desempenho do poder aéreo israelense diante desse desafio. Não obstante, cabe ressaltar que, em nenhum momento da narrativa histórica desse confronto, foi colocada pelos seus líderes como escolha estratégica a utilização do poder aéreo como a única forma de responder o inimigo.

Este papel de proeminência da IAF durante os 34 dias de conflito contra o Hezbollah foi conquistado por meio de sua eficácia no combate e na superação de obstáculos, como por exemplo a ausência de um levantamento anterior da inteligência militar sobre as capacidades militares do Hezbollah, o que obrigou a IAF a necessidade de atacar em tempo crítico arsenais ocultos de inimigos e foguetes de médio alcance.

Visto em retrospecto, mesmo diante da dificuldade de compreensão das lideranças militares e civis do confronto em caracterizar este como uma guerra, a Operação *Change of Direction*, para a IAF sempre foi guiada como uma, desde seus momentos iniciais, operação de guerra. À medida que a campanha se desenrolou, as tarefas da IAF foram baseadas na seguinte ordem de importância:

a) Neutralizar e interditar os foguetes de médio e longo alcance disparados pelo Hezbollah;

b) Impedir os movimentos militares do Hezbollah dentro do Líbano e na fronteira entre a Síria e o Líbano;

c) Na medida do possível, localizar e eliminar os líderes do Hezbollah.

O terceiro objetivo, com certeza, foi o mais evasivo, pois, ao longo de 34 dias de intensos combates e uma grande ofensiva terrestre que só se realizou apenas 72 horas antes do cessar-fogo, ficou impossível atendê-lo (EILAND,2009).

Destacam-se também a integração dos veículos remotamente pilotados com helicópteros de ataque e a entrega de suprimentos, visto que as tropas da IDF do Comando Norte foram incapazes de manter uma linha logística que cobrisse satisfatoriamente as posições da IDF após o Rio Litani e por último, a realização de resgates médicos de urgência.

Polêmica desde o início, a Operação *Change Direction* será analisada, devido a seu grau de complexidade, a partir da relação de três conceitos: guerra dissimétrica, guerra assimétrica e medidas contraforça (ALOAN,1980).

2 NOVAS GUERRAS, GUERRA ASSIMÉTRICA E HEZBOLLAH

O primeiro conceito a ser discutido será o de guerra assimétrica, que neste caso é a opção estratégica de um dos integrantes do conflito. Porém, inicialmente analisaremos o surgimento do ambiente de batalha atual e seus desdobramentos e, a seguir, discutiremos o papel do Hezbollah nesse conflito.

As lutas pelas independências que marcaram a segunda metade do século XX, ocorridas na África e Ásia, moldaram um novo tipo de luta, em que grupos políticos dentro de um território estatal buscariam o rompimento com um governo considerado ilegítimo.

A partir do final da Guerra Fria, as minorias étnicas passaram a questionar os governos estabelecidos por não considerá-los legítimos e, aproveitando a fragilidade de alguns Estados, os conflitos intraestatais voltaram a se proliferar.

As novas guerras seriam choques entre identidades políticas anteriores à formação do Estado e estas remeteriam a características culturais e políticas referentes à formação dos grupos que comporiam o Estado e não mais às questões de política estatal.

Diferente da guerra tradicional, interestatal, em que forças militarizadas e institucionais tinham o objetivo bem delineado, segundo Kaldor (2001) – fazer o inimigo se render, seguindo as

análises de Clausewitz do que seria o objetivo de uma guerra –, as novas guerras seriam caracterizadas como interestatais e extraestatais, distantes do modelo de guerra tradicional, em que a luta só se dava por agentes estatais e que, no caso das novas guerras, a luta pode dar-se entre grupos privados dentro de um território ou de um grupo estatal e um grupo nacional ou internacional.

Por meio de estratégia de guerrilha e contrainsurgência, esses grupos procuravam o controle político de uma região e buscavam além de suas fronteiras, a partir dos avanços tecnológicos e da globalização, transmitir seus valores e mobilizar apoio à causa.

Segundo Creveld (1991), a forma de como fazer a guerra na obra de Clausewitz está sendo incapaz de explicar o dinamismo dos conflitos pós-1945, pois os objetivos das novas guerras não seriam somente a segurança ou geopolítica, como também governança, identidades políticas pré-estatais e a busca por um *status quo* no interior deste Estado.

Um dos meios de alguns grupos obterem o poder ou atingir suas metas é realizar uma guerra assimétrica neste cenário ou contra um poder superior, que neste estudo, é o conflito entre o Hezbollah e o Estado de Israel. Para analisar o conceito de guerra assimétrica, é imperativo dizer que esta contém diversas ideias prévias e específicas de (FRANÇA,2007):

a) Guerra de guerrilha;
b) Espionagem;
c) Resistência violenta;
d) Resistência não violenta;
e) Sabotagem;
f) Guerra eletrônica e de informação, e
g) Terrorismo.

Assim sendo, a guerra assimétrica é um conceito amplo e inclusivo que demonstra que dois lados em um conflito, podem ter forças e fraquezas tão drasticamente diferentes, que recorrem a táticas profundamente diferentes – portanto assimétricas – para alcançar uma vantagem relativa.

Em 2006, o Hezbollah tinha conseguido alcançar uma ampla influência no Líbano. O aumento do poder xiita neste país alcançou 15% das vagas do Parlamento libanês. Entretanto, esse índice não demonstra a realidade sobre a presença xiita no quadro político, embora seja consequência dos limites determinados pelo Acordo de Taif (ZISSER,2009).

Diante desse quadro, um líder xiita que procurava questionar a sua participação no governo libanês e procurava a criação do "Mar Mediterrâneo islâmico", que cobriria a partir do Teerã ao Mediterrâneo endossado pela parceria histórica do Hezbollah e o Irã, Hassan Nasrallah, optou por criar situações-força contra seu principal inimigo: Israel (ZISSER,2009).

A presença do Hezbollah como organização política no Líbano teve início quando esta começou a exercer um papel social perante a comunidade xiita deste país, o que é uma postura semelhante a boa parte das organizações fundamentalistas islâmicas. Por meio de uma estrutura que relaciona bem-estar social e educação, o Hezbollah foi garantindo dois elementos essenciais para o aumento de sua influência: apoio – financeiro e político – e adeptos.

Uma das características levantadas por Roy (1995) ao tratar sobre o fundamentalismo islâmico é que esta necessariamente seria uma construção intelectual abstrata, limitada pela formação superficial religiosa de seus líderes, e que se opõe a séculos de tradições e culturas locais em que, por meio da aplicação da Sunna, da Sharia e do Corão como princípios normativos, tenta restaurar a Umma, o que seria uma comunidade muçulmana que vai para além das diferenças culturais e da tradição, e até mesmo, do nacionalismo.

A partir deste ponto, fica claro que a tentativa do Hezbollah de aumentar a sua participação política do Líbano é uma tentativa de reislamizar a sociedade libanesa, e isso só poderia ser alcançado por meio da democracia.

No entanto, os planos para criar uma situação-força com Israel não estavam surtindo efeitos, até porque o governo israelense estava preocupado com as ações da *Al Aqsa* na Palestina e os assuntos que mereciam atenção quando o assunto era o Hezbollah estavam restritos a seu arsenal de foguetes de médio alcance oriundos do Irã. Entretanto, o dia 12 de julho marcaria o que, segundo o primeiro ministro de Israel, Ehud Olmert, afirmava ser o dia que Israel não seria mais refém do Hezbollah (LAMBETH,2011).

Neste dia, o Hezbollah continuou sua campanha de lançamento de foguetes de médio alcance em direção a Israel, o que apareceu como uma oportunidade foi o motivo para a ação desproporcional israelense contra o Hezbollah: o sequestro e morte de soldados israelenses que patrulhavam a fronteira.

Nas palavras de Nasrallah, a liderança política do Hezbollah não acreditava que Israel responderia à abdução destes soldados com uma guerra. Mesmo no final do confronto, quando Nasrallah dizia ser o vitorioso e no qual acreditava ser uma interferência divina a sua sobrevivência, os resultados após o confronto com Israel não se traduziram em ganhos políticos para a organização. Apesar da guerra de informação liderada pela organização, o Hezbollah foi incapaz de ter maior participação política no governo libanês (LAMBETH,2011).

Este, com certeza, foi um efeito da campanha aérea israelense. Ao bombardear Beirute e provocar danos ao inimigo, mantendo distância de algumas estruturas do governo libanês o povo libanês repudiou as ações do Hezbollah durante o confronto e atribuiu o doloroso processo de reconstrução como culpa da organização. E, por último, a parceria Hezbollah e Irã também sofreu efeitos da guerra, pois o governo iraniano passou a responsabilizar a redução dos arsenais e a perda de recursos como consequências de uma ação precipitada.

Assim sendo, a consequência da oportunidade para provocar a troca de alguns prisioneiros do Hezbollah mantidos em Israel foi uma guerra que levou ao recrudescimento da organização em sua região; e, com a resposta israelense, tornou-se impossível para o Hezbollah travar uma guerra assimétrica que resultaria em maiores baixas ao inimigo e em melhores termos de negociação do cessar-fogo.

3 A GUERRA DISSIMÉTRICA, AS MEDIDAS CONTRAFORÇA E AS INCERTEZAS DO GOVERNO ISRAELENSE

O primeiro passo de nossa análise será guiado por meio de algumas observações em relação ao comportamento do governo israelense diante de suas opções políticas e militares durante o confronto.

O século XXI é cercado por transformações profundas no ambiente de onde as guerras são travadas. Ao colocar em termos militares, é importante que a liderança política saiba das capacidades de seu exército e principalmente, conhecer as relações de força, que seria em síntese, o que podemos fazer e o que o inimigo pode fazer (EILAND,2009).

Um dos problemas deste cenário é que as lideranças, civil ou militar, devem gerenciar a distância entre as capacidades e as expectativas. A expectativa, normalmente, são atribuídas por meio da mídia, do público e do escalão político e a capacidade é descrita como a habilidade de promover arranjos operacionais que possam atender essas expectativas.

As expectativas israelenses são influenciadas a partir de um processo nomeado por "excepcionalismo israelense", que é formado por meio da relação entre o conceito de sobrevivência, o cenário doméstico do campo de batalha e a profundidade estratégica provocada pela extensão do país (RID; HECKER,2009).

O excepcionalismo israelense é também responsável pela forma que Israel direciona as suas capacidades militares. Inicialmente, suas as ações são alvo da maior cobertura de mídia internacional, o que resulta que suas ações sejam alvo de propaganda da mídia árabe. O público israelense, em nome da sobrevivência, tolera uma assimetria ao usar a força contra atores não estatais; além disto, também há uma tolerância quanto ao uso de assassinatos seletivos e bombas de fragmentação.

Além disto, o excepcionalismo israelense é responsável por guiar algumas ações no âmbito político. Para a liderança civil, o resultado da longa duração de conflitos contra seus vizinhos árabes impossibilita qualquer direção que tenha o objetivo de apelar para as emoções dos adversários, tal como o "corações e mentes" é buscado nas forças armadas dos Estados Unidos e Reino Unido no Iraque. A imagem internacional de Israel já é negativa, é inútil buscar alguma mudança. Por isso, o objetivo militar e político de Israel é a relação entre dois fenômenos: a dissuasão e as "regras do jogo" (FRANÇA,2011).

Para Israel, as organizações terroristas são dotadas de uma racionalidade. Isso mostra que a sua política externa e de defesa é realista, ou seja, todos os atores envolvidos são racionais e operam por meio da tentativa de expandir seu poder para manter sua sobrevivência.

Para os israelenses, os líderes destas organizações terroristas baseiam suas ações na lógica da Teoria da Escolha Racional, em que seus atos devem render mais benefícios, que neste caso são o medo na população israelense e a publicidade internacional, sobretudo, no mundo islâmico, maiores que os custos (IBAÑEZ,2006).

A dissuasão, por meio da aplicação da doutrina *Dahiya*, serve para Israel como modo de "educar" seus oponentes todas as vezes que estes tentam alterar a "regra do jogo", isto é, um dos objetivos militares de Israel é mostrar que o preço por desviar-se destas regras é muito alto e, caso seja feito, estes devem entender sobre as consequências. Portanto, os acontecimentos de julho de 2006 são um modo de mostrar a seus oponentes que as "regras do jogo" foram modificadas e que o ataque a Israel e a abdução de seus soldados não ficariam impunes (LAMBETH,2011).

A partir deste raciocínio, podemos estabelecer os critérios da resposta israelense aos desafios provocados pelo Hezbollah após o ataque de foguetes de médio e curto alcance em direção ao Norte de Israel.

Inicialmente, a diferença que devemos observar é entre os conceitos de antiterrorismo e de contraterrorismo. O primeiro diz respeito à medidas defensivas realizadas de modo a reduzir a vulnerabilidade quanto à ações terroristas; já o segundo se refere a medidas ofensivas, tomadas em respostas à ações terroristas a fim de prevenir, deter e responder ao terrorismo, dividindo-se em dois outros conceitos: o de impedimento, consistindo em contramedidas designadas a interceptar um ataque antes de sua execução, e o das medidas contraforça, em que contramedidas são tomadas de maneira a reduzir os recursos dos terroristas e consequentemente sua capacidade de ataque (ALOAN,1980).

É baseado neste conceito de contramedidas que a postura da IDF norteou o emprego de suas forças e, deste modo, seguirá a análise da relação entre a guerra dissimétrica e a guerra assimétrica.

O conceito da guerra dissimétrica significa que em conflitos assimétricos adversários possuem capacidade militares desiguais, no entanto, a maior chance de sucesso será para o beligerante mais poderoso. Contudo, a maioria dos conflitos que não terminarem de forma rápida através de uma vitória decisiva aceita por todas as partes, muda para assimétrico, que é a única esperança de vitória contra um adversário mais forte. (FRANÇA,2007)

As medidas que devem ser empregadas pelo poder superior são inspiradas nas que foram adotadas pelo teórico britânico Hart (1954) e aplicadas ao teatro de guerra europeu.

Durante as operações militares, Hart propôs os meios de surpresa e ilusão – no sentido de ludibriar – como forma de paralisar o inimigo e, como consequência, reduzir sua resistência. O objetivo final é influenciar o processo dos tomadores de decisão, de forma crucial. Em uma guerra assimétrica, a parte inferior precisa evitar contato com a parte superior, realizando ataques no lugar certo e na hora certa, preferencialmente nos centros de gravidade vulneráveis do inimigo.

Em uma guerra como essa, o poder superior será confrontado com o fato de:

a) Bombardear o poder inferior de volta para a idade da pedra e com isso causa dano colateral;

b) Sofrer as consequências de ter suas próprias perdas.

Percebe-se que, com todos os meios, o poder superior deve tentar transformar a guerra assimétrica em uma guerra simétrica. Como anteriormente mencionado a IDF enfrentou um dilema em toda guerra assimétrica: ou tomam o risco de sofrer baixas, com o objetivo de evitá-las, ou utiliza-se de métodos que causam danos colaterais, e, portanto, morte de civis inocentes. Resumindo, quanto menor suas perdas, maior o dano colateral.

4 A OPÇÃO PELO PODER AÉREO

A participação do poder aéreo foi decisiva na Operação *Change of Direction*. O emprego desta arma se deu devido às suas vantagens, apresentadas por Gray em sua análise da Operação *Desert Storm* (GRAY,2003). As características principais do poder aéreo são divididas em suas forças e limitações, que são agrupadas como:

a) Forças: flexibilidade, velocidade, ubiquidade, alcance, surpresa e atração política;

b) Limitações: alto custo financeiro, vulnerabilidade e transitoriedade.

A aplicação do poder aéreo no caso israelense foi apoiada a partir de uma doutrina voltada para impor maior dano às capacidades militares do oponente, que neste caso seriam instalações de

armazenamento de munição e treinamento, assim como o complexo *Dahiya* de Comando e Controle do Hezbollah. O que de fato elevou a condição da arma aérea para emprego estratégico foi a doutrina *Dahiya*[2].

Por doutrina, entende-se o conceito desenvolvido por Poirier e Laurent (1987), que será adotado nesta pesquisa. Os autores descrevem que

> [...] a doutrina procede de uma escolha calculada dentro da pluralidade de teorias existentes [...] extrai dessas uma representação e uma concepção privilegiadas da ação [...] exige ser local e não global, adaptada a um dado quadro nacional ou técnico [...] tem uma finalidade prática: os princípios dirigentes, uma vez formulados, servem de guia na elaboração das decisões práticas a tomar [...] em de certa forma, verificável no terreno: o dizer das armas deve confirmá-la ou invalidá-la, ou seja, a doutrina não deve mais definir somente o emprego das armas, deve primeiro dizer que armas escolher[...].

Em relação às dimensões de sua abrangência, Posen (1984) admite que "a doutrina contemporânea deixa de ser unilateral, centrada em uma só dimensão operacional, para abranger todas as dimensões da estratégia".

Sobre o nível operacional, entendemos que o conceito elaborado pelo general Poirier é o que deverá ser seguido pelo estudo apresentado como:

> [...] o nível operacional é aquele no qual uma operação é planejada, conduzida e apoiada, para atingir um objetivo estratégico em um teatro de operações. É o nível de combinação das ações interforças neste teatro sob a responsabilidade do comandante de teatro [...].

[2] A Doutrina Dahiya foi criada pelo general Gadi Eizenkot a partir da observação da guerra assimétrica no ambiente urbano. Para obter vantagens neste cenário, as forças armadas israelenses escolhem alvos do oponente a fim de impor maior danos a estes por meio de um poder de fogo desproporcional para atingir este objetivo. In: (ELIAND,2009)

Por fim, uma doutrina operacional estabelece um parâmetro, dentro do qual há um militar que planeja a missão e outro que executa a operação, e que irá definir onde e como será utilizado o emprego da força. Para a literatura militar, a doutrina é responsável pela forma de conduzir uma operação.

Como forma de responder aos desafios impostos pelo Hezbollah, a IDF decidiu empregar nesta operação uma projeção de fogo nunca utilizada antes pelas forças israelenses em áreas urbanas, com o objetivo de causar maior dano ao inimigo, seguindo um dos pressupostos de Hart descrito neste trabalho, e diminuir as baixas de seus soldados. O esforço israelense foi ainda direcionado para dois objetivos: dissuadir os terroristas por meio da aplicação do poder aéreo segundo as direções das medidas contraforças e desencorajar o Hezbollah causando grandes prejuízos às áreas de onde normalmente são disparados foguetes contra Israel.

Quando a IDF recebeu a incumbência de avançarem sobre o Rio Latani com o objetivo de fazer cessar os ataques de foguetes empreendidos pelo grupo Hezbollah, a IAF teria que ampliar suas tarefas permitindo a coleta de inteligência quanto aos ataques para interdição do campo de batalha e ao apoio aéreo aproximado para tropas israelenses de terra.

A ação da IAF pode ser separada em três fases que sofrem interseções entre si e se complementam, mas são distintas.

A primeira fase é a intensificação da coleta de inteligência referente às atividades do Hezbollah. Com isso, as forças israelenses conseguiram atualizar a inteligência já existente, bem como expandi-la conforme novas informações forem coletadas.

Para tanto, houve o emprego de aeronaves remotamente tripuladas capazes de coletar inteligência eletrônica e de sinais que, por sua vez, permitiram aos israelenses acesso às comunicações do Hezbollah e monitoração visual/sensorial do campo de batalha.

O Hezbollah, inspirado em um novo modelo operacional, deixou de operar em células. Portanto, perdeu a sua característica irregular ao adotar formações clássicas de batalha, com comando unificado e determinado grau de padronização de treinamento e consequentemente as suas ações, o que tornou possível a Israel coligir uma lista de alvos iniciais.

O monitoramento pode ser bastante acurado devido ao pequeno espaço geográfico da área de operações, tornando mais fácil a vigilância das atividades inimigas. Com aeronaves remotamente tripuladas do tipo MALE – Média Altitude, Longa Duração – que conseguem permanecer no ar entre 12 a 16 horas, a IAF conseguiu manter um regime de monitoramento em tempo real da região do Sul do Líbano de forma constante, uma capacidade de suma importância para o sucesso militar da Operação *Change of Direction* (LAMBETH,2011).

A segunda fase é caracterizada pelo início das atividades ofensivas das forças israelenses, em que a IAF atacou diversos alvos dentro da Sul do Líbano. Os alvos foram previamente selecionados e incluíam centros de comando, treinamento, concentrações de forças, infraestrutura e até instituições do Hezbollah.

Todos os alvos foram atacados de forma intensa, continuada, mas todos com bastante precisão. A partir da leitura de que o Hezbollah operava de forma mais convencional, tornou-se previsível a destruição ou, ou pelo menos a obstrução de sua cadeia de comando e linhas de suprimentos.

Ao mesmo tempo, os alvos pré-selecionados atacados pela IAF nos permitem traçar uma analogia com o conceito dos "Anéis de Warden", que preconizam o ataque, de preferência simultâneo, porém hierarquizado aos seguintes itens: liderança, elementos essenciais do sistema, infraestrutura, população, e militares em campo (METZ,2009).

Para atingir seus alvos, a IAF tinha à disposição variada gama de aeronaves táticas capazes de infringirem pesados danos a quaisquer tipo de instalações, inclusive depósitos subterrâneos utilizados pelo Hezbollah. Suas principais aeronaves de ataque foram as versões disponíveis de F-15 e F-16, operando quase sempre sob monitoramento de aeronaves remotamente tripuladas, com seus alvos selecionados e designados, por meio do laser, por estas mesmas aeronaves não tripuladas. A terceira fase, embora distinta, teve início ao mesmo tempo que a segunda fase. Devido a seus recursos aéreos, Israel tem uma ampla opção de poder aéreo suficiente para atingir um nível de flexibilidade que os permite não apenas atacar e destruir alvos pré-selecionados como também prover apoio aéreo aproximado e interdição do campo de batalha de modo simultâneo.

A terceira fase se caracterizou pela utilização da flexibilidade do poder aéreo, ora em missões de apoio aéreo aproximado por intermédio de solicitação das forças terrestres israelenses em avanço, ora em missões de interdição do campo de batalha, com o intuito de impedir que suprimentos de guerra fossem entregues às forças do Hezbollah. Entretanto, algumas vezes, o apoio aéreo aproximado fora negado devido à grande concentração de tropa. Talvez esta ação tenha sido realizada para evitar fogo amigo.

Dentro dessa fase, a IDF obteve liberdade total para concentração de poder de fogo, efetuando ataques a áreas inteiras de onde partiram ataques contra suas tropas, pela simples suspeita de que ataques poderiam ser desfechados a partir daquela área, ou de onde foram observados lançamentos de foguetes.

Devido ao alto número de armadilhas para tentar conter a IDF e à crescente utilização de instalações subterrâneas, seja para armazenamento de foguetes, munições e outros materiais de guerra, seja para facilitar dispersão de forças e até mesmo a captura de soldados israelenses, o uso maciço de poder de fogo foi autorizado por autoridades israelenses para alcançarem o máximo de eficácia militar, com o mínimo de baixas israelenses possível, utilizando quaisquer meios disponíveis, tendo como ênfase o poder aéreo devido à sua própria natureza operativa.

Tal concentração de fogo se encaixa com os preceitos da Doutrina *Dahiya*, que preconiza o uso de força desproporcional contra qualquer área urbana que possa ser considerada hostil às forças israelenses, destruindo não apenas diretamente o inimigo, como toda a infraestrutura civil que possa servir de apoio ao inimigo, causando destruição e sofrimento a todos os ocupantes da área como forma de dissuadir a atividade hostil naquela área. A utilização dessa doutrina aparentemente surpreendeu a liderança do Hezbollah, já que estavam acostumados com a política de ataques cirúrgicos por parte de Israel (LAMBETH,2011).

O tempo de reação das aeronaves atacantes, mediante o alarme dado por uma aeronave não tripulada ao localizar um grupo do Hezbollah dando início à preparação de foguetes para seu lançamento sobre território israelense, é geralmente muito curto, possibilitando na maioria dos casos que esses grupos fossem atacados antes que pudessem lançar seus foguetes[3].

[3] Cerca de 1 minuto. (LAMBETH,2011)

Desta forma, é bem razoável supor que um sistema de rodízio para as aeronaves táticas fosse utilizado pela IAF, durante a terceira fase aérea, no qual as aeronaves devidamente armadas teriam um determinado tempo de patrulha sobre um ponto pré-selecionado no teatro de operações, a partir de onde cumpririam tarefas de apoio aéreo aproximado ou de interdição conforme solicitada pelas tropas ou identificado via monitoramento remoto e repassado ao piloto com seu alvo já assinalado.

Uma vez que uma aeronave atende a um chamado, outra decola e ocupa seu lugar, enquanto a primeira retorna à base para reabastecimento e remuniciamento. O indicativo em relação à maior intensidade e poder de fogo desta operação se dá no número de aeronaves em patrulha a qualquer momento sobre os pontos pré-selecionados de patrulha sobre Gaza.

Esse tipo de atividade aérea não é uma novidade israelense. Variações deste tipo de rodízio são utilizadas em combate desde os estágios finais da Segunda Guerra Mundial, quando aeronaves decolavam com plena carga de bombas à procura de alvos de oportunidade ou em regiões onde poderiam ser contatadas por um controlador aéreo avançado em terra ou aeronaves de observação, que tinha a tarefa de assinalar alvos terrestres que pudessem ser atacados.

A grande diferença em relação à sua utilização e eficácia no contexto israelense foi justamente o alto nível de tecnologia empregado na coleta de inteligência em tempo real, que era previamente feito pelo uso de helicópteros de ataque – AH-1 Cobras e AH-64 Apaches –, combinados com as aeronaves remotamente pilotadas Hermes 450, agora livres para apoiarem o avanço das tropas, pela grande disponibilidade de recursos aerotáticos operando em ambiente de baixa intensidade, ou seja, com pouca ou nenhuma ameaça antiaérea, e pela área de atuação geograficamente restrita, permitindo a maximização de recursos e a flexibilidade inerente aos mesmos, diminuindo drasticamente o tempo de reação quando da solicitação de um ataque.

Devido a esses fatores, a IAF conseguiu manter a intensidade de suas atividades de maneira ininterrupta durante toda a duração da Operação *Change of Direction*, possivelmente alcançando elevadíssimo nível de disponibilidade de meios sempre que estes foram requisitados.

5 CONCLUSÃO

A partir da análise do contexto histórico e dos conceitos abordados no texto, conclui-se que as ações de Israel para combater os ataques terroristas traduzem exatamente os subconceitos do contraterrorismo. Em suma, essas contramedidas visam reduzir os recursos dos terroristas, sua capacidade de ataque e o prejuízo causado pelos mesmos[4]. No entanto, a Operação *Change of Direction* mostrou que o dilema da assimetria de forças estava correto e que a hipótese foi validada, pois, usar a força desproporcional contra os pontos fracos do inimigo, deixou claro que a resposta deve ser rápida, para evitar baixas em suas forças, e com qualidade, com o objetivo de criar uma memória duradoura.

Paradoxalmente, a disponibilidade da IAF para levar a cabo estas tarefas foi para compensar a grave insuficiência da força terrestre nesta área. De acordo com Creveld (1991), os conflitos de baixa intensidade poderão substituir as bases analíticas do modelo de guerra interestatal nas quais os exércitos do Ocidente tradicionalmente treinaram para lutar. Talvez seja nesta "nova forma de violência", com a qual IDF se habituou a lutar, que reside o principal obstáculo que determinou o seu desempenho na Operação *Change of Direction*. Desde setembro de 2000, a IDF estava voltada para operações de menor intensidade contra a intifada palestina, sob liderança da Al Aqsa; devido à redução de custos, seu treinamento ficou comprometido. E, com isso, cerca de toda parte norte de Israel ficou sob ameaça do lançamento dos *Katyushas* do Hezbollah, que eram prioritariamente alvos da IDF. Segundo Luttwak (2009), o poder aéreo é situacional, ou seja, há uma dependência muito grande do contexto que se desenvolve durante o conflito. Com a transformação da estratégia do Hezbollah em passar gradualmente da guerrilha à guerra de movimento e de posições, foi possível para a IAF identificar alvos e obter sucesso na diminuição da vontade de lutar de seu inimigo.

[4] Importante notar que o governo israelense tratou o episódio comparando-o com a Crise de Mísseis de Cuba, em 1962, sendo que neste caso, o perigo vinha das armas adquiridas pelo Hezbollah e posicionadas no Sul (RAMM: *rocket, artillery, mortar, and missile*) (LAMBETH, 2009).

O resultado da campanha aérea foi visto como positivo durante o confronto. É nas palavras de Creveld (2008), retiradas do artigo citado no inicio desta análise, que podemos avaliar os resultados atingidos por Israel.

> [...] by the time the guns fell silent, hundreds of Hezbollah fighters had been killed. The organization had been thrown out of southern Lebanon, and to make sure it would not return, a fairly robust United Nations peacekeeping force was put into place. At least for the time being, Hezbollah appears to have had the fight knocked out of it. For well over a year now, Israel's border with Lebanon has been almost totally quiet — by far the longest period of peace in four decades. This was something that neither Golda Meir, nor Yitzhak Rabin in his two terms as prime minister, nor Menahem Begin, nor Shimon Peres, nor Yitzhak Shamir, nor Benjamin Netanyahu, nor Ehud Barak, nor even the formidable Ariel Sharon.

REFERÊNCIAS

ALOAN, Hanan. **Countring Palestinian terrorism in Israel**: Toward a police analysis of countermeansures. Santa Monica: Rand Corporation, 1980.

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

_____. **Israel´s war with Hezbollah was not a failure.** The Jewish Daily, 30 de fevereiro, 2008.

ELIAND, Giora. The Second Lebanon War: Lessons on the strategic level. **Military and Strategic Studies**, v.01, 2009.

FRANÇA, Centre de doctrine d´emploi dês forces. **Tactique générale.** Paris, 2007.

_____. Centre de doctrine d´emploi dês forces. **Doctrine d´emploi dês forces terrestres em stabilisation.** Paris: 2011.

GRAY, Collin. **Strategy in the contemporary world:** a introduction to Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HART, Liddell**. Strategy: the indirect approach.** London: Faber and Faber, 1954.

IBÁÑEZ, Luis de la Corte; **La lógica del terrorismo**. 1° ed. Madri: Alianza editorial S.A. 2006.

KALDOR, Mary. **New and old war, organized violence in a global era.** Stanford: Stanford University Press, 2001.

LUTTWACK, Edward. **Estratégia**: a lógica da guerra e da paz. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2009.

LAMBETH, Benjamin. Israel´s Second Lebanon War Reconsidered. **Military and Strategic Studies**, v.01, 2009.

_____. **Air Operations in Israel: war against Hezbollah**. Santa Monica: Rand Corporation, 2011.

METS, David R. Airpower and Technology: Smart and Unmanned Weapons. Santa Barbara: Praeger, 2008.

POIRIER, Lucien. **Le chantier stratégique.** Paris: Économica, Bibliotèque stratégique, 1987.

RID, Thomas; HECKER, Mark. **War 2.0.** Westport: Praeger, 2009.

ROY, Oliver. **Genealogia do Islamismo.** Madri: Biblioteca do Islã Contemporaneo,1995.

ZISSER, Eyal. Hizbullah: the battle over Libanon. **Military and Strategic Studies**, v.01, 2009

RECEBIDO EM 14/08/2013
APROVADO EM 20/12/2013

AS RELAÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E CUBA DURANTE O GOVERNO LULA: SOLIDARIEDADE OU EXPANSÃO DO CAPITAL TRANSNACIONAL?

Vanessa de Oliveira Brunow *

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o histórico das relações políticas e econômicas entre Brasil e Cuba, assim como a execução desses projetos, que são, em sua maioria, realizados pelas empresas privadas brasileiras. Para isso, o recorte de análise será entre 2002 e 2010, anos que compreenderam o governo de Luís Inácio Lula da Silva. Ao realizar essa análise, serão resgatadas as especificidades da política externa brasileira, cubana e o histórico de transnacionalização das empresas brasileiras e sua intrínseca relação com o governo brasileiro.

Palavras-chaves: Cuba, Brasil, Empresas Brasileiras e Governo Lula

Nos últimos meses, tem ocorrido uma incessante discussão sobre a vinda de médicos cubanos para o Brasil, que tem como objetivo suprir a carência de profissionais da saúde, principalmente no interior do país. As opiniões sobre a decisão governamental de contratar médicos cubanos tem trazido à tona a necessidade de refletirmos sobre a relação entre o governo brasileiro e o governo cubano, que de fato, tem crescido nos últimos anos.

Esse aumento das relações entre Cuba e Brasil, teve um impulso a partir da ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, com suas novas diretrizes para a política externa, como se pretende discutir neste artigo. Este novo delineamento político e econômico propiciou o aprofundamento das relações diplomáticas e econômicas entre os dois países, fazendo do Brasil o segundo país da América Latina no comércio com a ilha cubana. De acordo com dados do MDIC (Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior[1]), as exportações do Brasil para Cuba cresceram 496% (quase 6 vezes) entre 2003 e 2010.

*Mestre em História Social (UFF). Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF).

[1] Disponível em < http://www.itamaraty.gov.br/temas/tema politicos-e-relacoes-bilaterais/america-central/cuba/pdf> Acesso em 13/06/2012.

No que se refere à presença brasileira em Cuba, é importante ressaltar que existem empresas como a Brás Cuba[2], que já está instalada no país cubano há mais de 20 anos, incentivando e encorajando os empresários brasileiros com o pioneirismo de negócios implantados num país ainda pouco explorado pelas empresas estrangeiras.

Recentemente, a presença brasileira aumentou em muitos setores estratégicos de Cuba. Isso inclui a participação no melhoramento da produção de cana de açúcar; construção e melhoria de estradas, com vistas ao turismo e escoamento de produção mineral, principalmente do níquel[3]; na construção de resorts, com o objetivo de entrar na competição do ramo do turismo com empresas canadenses e espanholas e na entrada de produtos brasileiros duráveis e não duráveis[4]

Seguindo essa linha, o BNDES aprovou recentemente um financiamento de cerca de 700 milhões para a construção de um porto de grandes proporções a 20 quilômetros de Havana. O projeto está sendo executado pela conhecida Odebrecht, que deixou de ser apenas uma empresa do ramo da construção, transformando-se num "conglomerado monopolista com uma variada carteira investimentos"[5] (CAMPOS, 2009, pp. 111-112). Assim, o Estado brasileiro, através de

---

[2] Se refere a uma empresa de produção de tabaco, representada no Brasil pela Sousa Cruz, que foi criada em parceria com o Estado cubano. A empresa BrasCuba produz marcas de charutos como o charuto Cohyba.

[3] Todas essas iniciativas em Cuba foram e estão sendo realizadas pela empresa brasileira Odebrecht. Disponível em < http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/693_A+OPCAO+CUBANA>Acesso em 20/07/2012.

[4] Disponível em <http://www.transportedigitalnews.com.br/site/2012/02/um-porto-para-o-futuro/> Acesso em 12/07/2012.

[5] Atualmente, as organizações Odebrecht incluem a famosa construtora e também uma empresa muito maior, A Braskem, conglomerado petroquímico que possui pólos no Sul e no Nordeste, líder na América do Sul e o terceiro grupo petroquímico das Américas, atrás apenas de gigantes como Exxon e Dow Chemical. (...) Outros projetos da organização se situam nas concessões rodoviárias, concessões de energia e até no agronegócio, em que a empresa ETH, pertencente ao grupo, pretende investir R$ 5 bilhões no setor açúcar e de álcool até 2014. CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO. Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. S.P: Expressão Popular, 2009.

seus órgãos de financiamento, associados as grandes empresas nacionais, expande-se para Cuba e demais países vizinhos. No entanto, é importante observar que esse aumento da relação política e econômica entre Cuba e Brasil não aumentou simplesmente como resultado de um maior interesse entre os estados, mas é consequência das mudanças históricas que Cuba e Brasil sofreram a partir da segunda metade do século XX.

No caso de Cuba, o comércio cubano com a América Latina, em especial, com o Brasil, enfrentou impedimentos desde a década de 1960. Após a radicalização da revolução, Cuba ficou isolada dentro do território latino-americano. Todos os governos, com exceção do México, romperam relações diplomáticas e juntaram-se ao embargo econômico dos Estados Unidos (GOTT, 2006, p.246). Essa situação piorou com a saída de Che Guevara de Cuba e sua posterior morte, na Bolívia, em 1968. O líder argentino era um grande defensor da aproximação entre Cuba e os países latino-americanos. Esse ocorrido marcou uma nova etapa do desenvolvimento da revolução, que levou a uma aproximação cada vez maior com a União Soviética. Após a aproximação política, ideológica e econômica com a URSS, Cuba concentrou sua economia na produção de açúcar. A experiência econômica soviética ditou que o açúcar era a safra principal na qual Cuba tinha uma vantagem competitiva no mercado mundial, e que a renda assim produzida era a melhor para pagar as pesadas contas do país. De 1960 a 1990, a produção de açúcar passou a ocupar 45% da terra arável em Cuba. Essa iniciativa garantiu ao país quase 20 anos de prosperidade econômica, que, de certa forma, "dispensaram" uma aproximação com os países latino-americanos. Junto a isso, podemos afirmar que houve mais contato de Cuba com os países africanos, que tiveram prioridade na política de auxílio militar, econômico e social de Cuba, do que com os países da América Latina, que, na década de 1970, viviam sob forte influência de governos ditatoriais, apoiados pelos Estados Unidos.

Logo após o fim do campo socialista europeu, que era o primeiro aliado comercial da Ilha, junto com o aumento do bloqueio econômico por parte dos Estados Unidos, se impôs à revolução cubana a conjuntura mais difícil de toda sua história. Esse ocorrido levou à implantação do chamado "período especial", desenhado originalmente para tempos de guerra e no qual, entre outros aspectos, se propôs a distribuição equitativa dos escassos recursos existentes no país (VILABOY & GALLARDO, 2005, pp.169-171).

Nesse período, Cuba sofreu um processo de desaceleração do crescimento da economia e produção, que impôs a necessidade de se importar quase todos os produtos de consumo básico. Junto a isso, a capacidade de importação do país caiu abruptamente de quase oito milhões de dólares anuais para menos de dois milhões (Idem, 2005, p.169). Mesmo com todas as dificuldades de se importarem produtos estrangeiros, Cuba não conseguia ter uma produção interna que atendesse minimamente sua demanda nacional. Todavia, a grande necessidade de importação que o governo cubano tinha foi dificultada também pelo aumento do bloqueio econômico com a lei Torricelli, aprovada pelos Estados Unidos em 1992, e a lei Helms Burton, sancionada em 1996. A primeira lei, regulamentada em 1992, estabelecia a eliminação das autorizações a empresas norte-americanas radicadas em outros países que fossem comercializar com Cuba. A lei de 1996 abriu a possibilidade de sancionar as empresas de países terceiros que tivessem tido negócios com Cuba.

Com isso, a ilha cubana praticamente só teria a alternativa europeia – em especial, os países que tinham tido alguma ligação com a URSS - para a compra de produtos de todos os tipos. Até hoje é possível, por exemplo, se encontrar leite importado da Lituânia nos mercados cubanos.

Na ultima década, Cuba superou parte da crise da primeira metade da década de 1990, com isso, veio obtendo índices de crescimento na economia. No entanto, estes não foram suficientes para acabar com a elevada dependência da importação de alimentos, apesar das mudanças na política agrária nacional. Numa proporção inferior, existe uma alta intensidade energética, e se mantém a necessidade de grandes requerimentos de bens intermediários para o processo produtivo, somados aos baixos níveis de eficiência e produtividade na indústria e na agricultura (VILLANUEVA, 2010, pp. 13-15). Para isso, no ano de 2011, foi aprovado internamente um conjunto de leis (lineamentos de la politica economica e social del partido y e la revolucion), que modificam substancialmente o caráter da política e da economia social revolucionária cubana. Os lineamentos criam um ambiente favorável à entrada de novos produtos estrangeiros e de novos acordos internacionais, preparando internamente sua economia e sua política social para mudanças que poderão afetar qualitativamente a vida dos cidadãos cubanos e a manutenção dos ideais socialistas.

Ao mesmo tempo, nos últimos anos, o cenário internacional vem se modificando. Com os novos governos latino-americanos, especialmente o da Venezuela, com sua política de integração e de apoio a Cuba, países como Peru, Bolívia e Brasil têm se portado também de uma maneira mais autônoma em relação ao comércio exterior com Cuba. Ao mesmo tempo, a ilha vem obtendo possibilidades de importar dos países latino-americanos, principalmente do Brasil, diversos dos produtos essenciais à sua economia. Com o governo de Barack Obama, algumas medidas favoráveis a Cuba foram tomadas ou retomadas depois de um endurecimento do bloqueio durante o governo Bush, como, por exemplo, a decisão de permitir viagem a cubano americanos à ilha e o envio de dinheiro destes para Cuba, sem restrições. (VILLANUEVA, 2010, P.15). Entretanto, a solução para a autonomia de produção interna ainda não foi encontrada, e Cuba vem procurando alternativas econômicas mais viáveis para seus produtos de primeira necessidade, que ainda não são produzidos internamente a um preço competitivo em relação aos produtos estrangeiros.

O Brasil, por outro lado, veio aumentando sua posição de exportador em toda a América Latina, não só vendendo seus produtos, como também instalando empresas brasileiras em países latino-americanos. Nos interesses brasileiros em relação a Cuba, parece haver um foco no crescimento da exportação de produtos industrializados, na produção de determinados gêneros em associação com o governo cubano e no turismo. Mas ocorre recentemente um novo tipo de investimento brasileiro em Cuba, que se baseia na posição estratégica da Ilha no que se refere ao escoamento de produtos brasileiros para os Estados Unidos e para toda a América Central.

Brasil →Cuba	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (jan-mar)
Intercâmbio	**92,0**	**177,4**	**284,6**	**375,4**	**412,6**	**572,2**	**330,6**	**71,3**
Exportações	69,6	132,1	245,7	343,8	323,9	526,8	277,2	52,3
Importações	22,4	45,3	38,9	31,6	88,8	45,4	53,4	19,0
Saldo	47,2	86,8	206,9	312,2	235,1	418,5	223,8	33,3

Fonte: Site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais. Retirado em abril de 2012.

Como exemplo dessa política, como foi dito, atualmente está sendo construída, a vinte quilômetros de Havana, a chamada *Zona Especial de Desarollo Integral Mariel* (ZDIM), baseada na construção de um porto de grandes proporções, que está sendo erguido com financiamento brasileiro de quase um bilhão de dólares investidos pelo Brasil em associação com a empresa Odebrecht.

Mapa descritivo das possibilidades de comércio com a ampliação de ZDIM (Zona de Desenvolvimento Integral Mariel)[6]

A construção dessa zona de desenvolvimento foi facilitada pelas novas leis que vêm sendo criadas. Através do lineamento de número 103, que foi aprovado em abril de 2011 pelo VI Congresso do PC cubano, a ampliação do porto de Mariel foi possibilitada. Cito abaixo o lineamento:

[6] Retirado do material de apresentação de Roilan Rodriguez. Zona Especial de Desarrollo Mariel, construindo el fucturo. DIP – Direcion Integrada de Proyectos de Mariel,19 de outubro de 2011.

> Promover la creación de Zonas Especiales de Desarrollo que permitan incrementar la exportación, la sustitución efectiva de importaciones, los proyectos de alta tecnología y desarrollo local; y que contribuyan con nuevas fuentes de empleo.[7]

Percebe-se que Cuba tem criado condições políticas internas para essas novas relações exteriores. Nesse cenário de mudanças, o Brasil tem se tornado um país muito presente na realidade cubana. Já no caso brasileiro, essa aproximação do Brasil com Cuba foi possibilitada pelas recentes mudanças na políticas externa brasileira, que desde a chegada de Luís Inácio Lula da Silva, tem sido um necessário objeto de reflexão para os analistas da área de Relações Internacionais.

Ao falarmos de política externa no Brasil nas últimas décadas, principalmente no que se refere ao contato brasileiro com os países latino-americanos, que têm como objetivo a internacionalização de capitais, não necessariamente estamos falando de um processo recente. Essa internacionalização já sucede desde a década de 1960, capitaneada pela ditadura militar brasileira, quando ocorreu o forte impulso ao desenvolvimento das forças capitalistas. Para isso, foi organizado um significativo processo de monopolização da economia, ao lado da implantação de um sistema financeiro. Consolidava-se, assim, uma intrínseca associação entre Estado e entidades empresariais.

Essa política econômica teve como consequência o chamado "milagre brasileiro", termo com o qual se cunhou o crescimento significativo da economia brasileira, obtido através da superexploração do trabalho sem a redistribuição social dos ganhos de produtividade. No entanto, o "milagre" começou a entrar em crise a partir de 1974, como efeito das mudanças na conjuntura internacional muito influenciada pela crise do petróleo de 1973. "A crise econômica brasileira, pela profunda interdependência entre Estado e capitalismo no país, tornou-se uma crise também política. O limite entre elas se confunde e aprofunda" (MENDONÇA, 1986, p.122).

O fim do "milagre" econômico foi acompanhado de uma forte recessão que colocou em xeque os fatores de sustentação do regime militar, ameaçando suas bases político-ideológicas. Por isso, desde 1974,

[7] Retirado do documento "Lineamentos de la politica economica e social del partido y la revolucion".

as classes dominantes vieram criando alternativas de distensão lenta, gradual e segura para sua permanência no poder, como se pôde verificar através da abertura eleitoral. "O projeto de abertura eleitoral se explicaria pela crise de legitimidade do governo militar e seria visto como um caminho interessante para a sua sobrevivência" (ALMEIDA: 2000 p. 12). Para Sônia Mendonça, a partir de meados da década de 1970, toma corpo um "novo projeto burguês". Esse novo projeto:

> É diverso daquele oriundo do corporativismo predominante durante os quinze primeiros anos do autoritarismo militar. Apesar de sua dependência contraditória com relação ao Estado – que centraliza e "isola" as decisões econômicas, mas que também controla rigidamente as classes trabalhadoras -, alguns setores empresariais passaram a se interessar em propor novas formas políticas de dominação. A própria necessidade de maior participação efetiva das classes nas decisões econômicas e de criação de canais mais flexíveis de contato com os centros do poder fundamentaram esta mudança do comportamento político da burguesia. (MENDONÇA,1986, p.118).

Nesse sentido, podemos afirmar que houve uma pressão desses aparelhos privados de hegemonia, de que fazem parte, segundo Gramsci, as entidades empresariais, que, embora atuassem corporativa e politicamente como sociedade civil, participavam intimamente do Estado. Não obstante, o discurso vigente nessas entidades era o de que a sociedade civil seria um espaço redentor, distante da opressão predominante no Estado e no mercado. Essa visão redentora de sociedade civil foi muito profícua nos anos de abertura democrática brasileira, através não só de várias entidades empresariais e não governamentais, mas também de alguns movimentos sociais que estavam se formando nesse período pós-ditadura. Esses "aparelhos" se apresentavam como sociedade no sentido liberal, contrapondo-se ao Estado. Mas essa visão que apresentou uma concepção da sociedade civil de "costas" para o Estado foi consequência de um período de grande coerção dos governos ditatoriais, que destruíram de forma brutal os diversos tipos de organizações populares existentes na sociedade. Cito

> Para algumas organizações até mesmo de cunho popular, a sociedade civil adquiriu um significado simples e concreto: representava tudo o que se opunha às arbitrariedades do regime militar e à reconstrução de laços associativos que visassem restabelecer a ação política (ACANDA, 2006, p.21).

Nesse contexto, podemos afirmar que tanto a "direita" quanto a "esquerda" compartilhavam uma visão que poderíamos chamar de redentora, da sociedade civil. No que se refere ao uso do conceito de sociedade civil pela direita, esta conjugava, em nome da sociedade civil, os seus interesses já de uma hegemonia econômica e política, garantindo uma atuação ideológica sem medida junto às classes populares. Essa conformação ideológica de dominação foi sem dúvida aprofundada com um governo que se formou a partir das lutas da classe trabalhadora brasileira, mas que, com o passar dos anos, conciliou interesses classistas e, principalmente, os interesses do capital financeiro.

Desde então, "não houve até Lula, ruptura ou quebra de continuidade nesse processo de concentração monopólica e dependente" (FONTES, 2010, pp. 304-328). Os anos de presidência de Fernando Henrique (1994-2002) foram o ápice da implantação de um governo neoliberal com inúmeras privatizações e com a diminuição significativa da atuação social do Estado. O PT, que na época estava na "oposição dentro da ordem", vivenciou o recuo de vários movimentos sociais. Com isso, viu descortinar-se definitivamente, diante de si, a via eleitoral como o único caminho. Apesar de nunca ter ficado clara uma tendência marxista predominante no partido, este se configurava como um partido de massa com tendência socialista. Entre os anos de 1994 a 2002, período desfavorável para as classes trabalhadoras, ocorreu uma transformação do PT que nunca foi oficializada por um encontro ou um congresso (SECCO, 2011, p.201).

Segundo Lincoln Secco, a esquerda ganhou parte do poder nos anos noventa, mas perdeu a hegemonia para os "ideólogos do mercado financeiro". Quando ela chegou ao poder, já havia perdido a batalha das ideias. (SECCO, 2011, p.202). Em paralelo, montou uma grande rede de associações entre Estado e setor privado, desenvolvendo a economia brasileira em altos níveis econômicos e

expandindo-a para outros mercados, principalmente o latino-americano, política essa que já havia sido iniciada, como foi dito, nos governos anteriores.

Como exemplo dessa associação entre o Estado e capital privado, aliado à sua expansão nos governos latino-americanos, pode-se citar o surgimento da hidrelétrica de Itaipu, construída junto com o governo paraguaio. No mandato de FHC, tivemos o aporte do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), auxiliando as privatizações de grandes estatais, favorecendo certos grupos de capitais privados brasileiros. Atualmente temos a presença do BNDES cada vez mais forte no financiamento de acordos entre governos, acertos que são, em sua maioria, executados por grandes conglomerados do capital privado. É importante ressaltar que essa concentração de capitais em associação com o Estado auxiliou na expansão da política econômica exterior do governo brasileiro (FONTES, 2010, p.304).

Nem mesmo as crises mundiais ocorridas (2000 e 2008) reduziram esse impulso concentrador do capital no país, pelo contrário, talvez tenham auxiliado na expropriação da massa de trabalhadores em todos os setores da vida social, como serviços sociais, direitos trabalhistas e baixa de salários, desconstruindo a lógica de que qualquer processo de aumento nas relações político-econômicas entre um país e outro produz necessariamente benefícios ao conjunto da sociedade.

> A megaconcentração de capitais parece cavar continuamente o solo da crise social, para, em seguida, transformar tragédia humana em base social para sua lucratividade, convertendo a penúria que provoca em mercado para os bens que produz. (FONTES, 2010, p.304)

Através desse crescimento não só interno das grandes empresas em associação com o Estado, mas de sua expansão internacional, principalmente para a América Latina, houve uma modificação na posição ocupada pelo Brasil no cenário internacional de exportações. Para Virgínia Fontes, o Brasil manteve seu perfil de um grande país exportador de produtos primários e de produtos com uso intensivo

de recursos naturais para os países desenvolvidos. No entanto, para a América do Sul, o país passou a fornecer produtos especializados ou com maior índice de pesquisa e desenvolvimento (Idem, 2010, p.330). Quando se verifica a presença brasileira em Cuba, é possível perceber a manutenção de um modelo de exportação de produtos industrializados, realização de obras de infraestrutura e abertura de empresas brasileiras em associação à empresas estatais cubanas. A execução desses acordos governamentais, como é percebido, é feita na sua quase totalidade pelas empresas transnacionais brasileiras (com forte presença da Odebrecht). Ao perceber a dinâmica dessa relação entre Brasil e Cuba, torna-se necessário o aprofundamento da reflexão sobre o caráter desses acordos, assim como um estudo do perfil da associação do capital privado brasileiro ao poder público na execução dessa política governamental, que podem contribuir para uma dinâmica de aprofundamento da expansão do capital privado brasileiro em Cuba.

RECEBIDO EM 15/10/2013
APROVADO EM 20/12/2013

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)
Edição online Ed. Nº 3 (Ed. Estendida)
Vol. I Jan - Jun 2010 /Jun - Dez 2010/Jan - Jun 2011
Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense

Apoio

A presente edição da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (REST) nº 3 teve o apoio da Universidade Federal Fluminense (UFF) com recursos do Programa Auxílio Publicação 2014

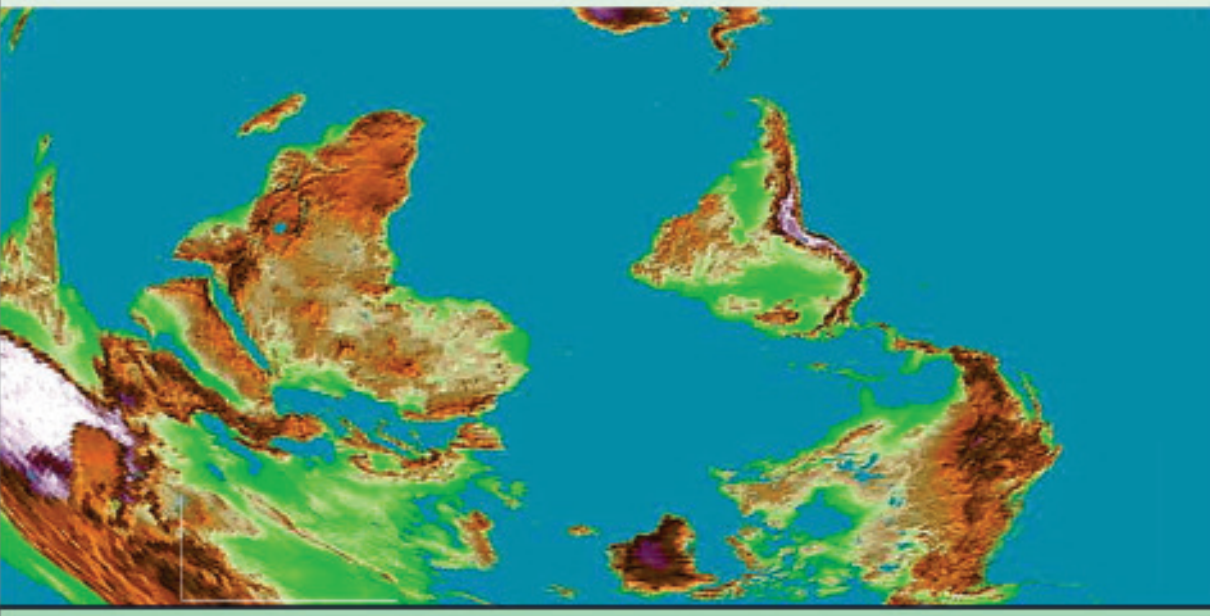
Realização

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 3 - Vol. I
jan-jun 2010/jul-dez 2010/jan-jun 2011
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

editorS BUZEOS
Comunicação, Arte & Culture

ISSN 1984564-2