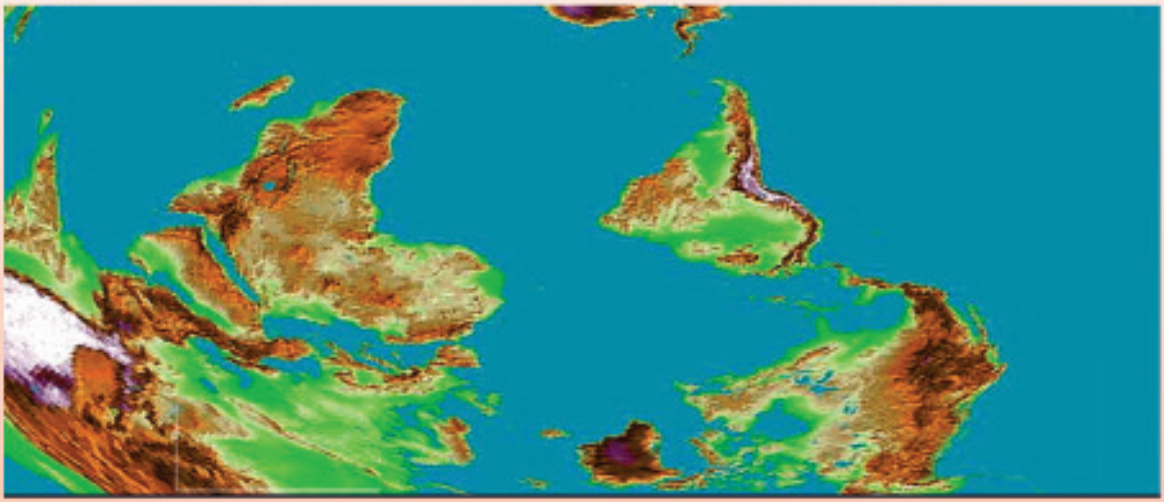
REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS



Uma análise das práticas de aquisição de defesa nos EUA e no Brasil
Vitélio Brustolin

Atuação estatal e programas militares aeroespaciais: um estudos de fatores que afetaram a implementação de programas da aeronáutica
Patrícia de Oliveira Matos

Uma análise das transformações contemporâneas no ensino superior militar
Waldemir Pirró e Longo
William de Sousa Moreira

Territorializando o «novo» e (re)territorializando os tradicionais: a cibernética como espaço e recurso de poder
Walfredo Bento Ferreira Neto

Ação política do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) no Brasil, durante os governos de Cardoso e Lula (1995-2010): territorialimso, insurgência, crime organizado ou movimento social?
Humberto Lourenção

O realismo democrático como legado dos neoconservadores: a política de regime change dentro do projeto para o novo século americano
Hermes Moreira Jr.

EUA x URSS: a segurança alimentar e a guerra fria
Fernando Roberto de Freitas Almeida

Estratégias militares de territorialização do deserto austral argentino: os debates políticos entre Adolfo Alsina e Julio A. Roca (1874-1879)
Alessandra Gonzalez de Carvalho Seixlack

O fim da Guerra do Paraguai e as relações Brasil - Paraguai no pós-guerra
Braz Batista Vas

O armamento da infantaria brasileira na Guerra do Paraguai entre 1866-1868: revolução modernizadora ou ditadura dos costumes?
Leandro José Clemente Gonçalves

O fenômeno comtemporâneo da JIHAD e o conceito guerra irregular no atual conflito Israel-Palestina
Bruna Brasil Santana

Sem reforma, sem vestefália? Religião, soberania e o sistema internacional moderno
Thomas Ferdinand Heye

Visões sobre o Atlântico Sul e a presença da Marinha do Brasil na Antárdida
Cláudio de Carvalho

O governo Luís Inácio Lula da Silva e a segurança Sul-Americana
Ricardo Pereira Cabral

Edição nº 4 - Vol I
jul-dez 2011/jan-jun 2012/jul-dez 2012

Universidade Federal Fluminense
Instituto de Estudos Estratégicos

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2015

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 4 - Vol. I Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2014
396 p.
ISSN 1984-5642
1. Ciência Política. 2. Estudos Estratégicos. 3. Relações Internacionais. I. Núcleo de Estudos Estratégicos – UFF.

CDD 320

2015
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO -

REST Nº 4 - Edição estendida
(Vol.I jul-dez 2011/jan-jun 2012/jul-dez 2012)

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
EDITORIAL
Eurico de Lima Figueiredo **7**

UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO
DE DEFESA NOS EUA E NO BRASIL
An analysis of Defense Acquisition Practices in the U.S. and Brazil
Vitelio Brustolin **9**

ATUAÇÃO ESTATAL E PROGRAMAS MILITARES AEROESPACIAIS:
UM ESTUDO DE FATORES QUE AFETARAM A IMPLEMENTAÇÃO
DE PROGRAMAS DA AERONÁUTICA
Patrícia de Oliveira Matos **39**

UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO
ENSINO SUPERIOR MILITAR
Waldimir Pirró e Longo
William de Sousa Moreira **59**

TERRITORIALIZANDO O "NOVO" E (RE)TERRITORIALIZANDO OS TRADICIONAIS:
A CIBERNÉTICA COMO ESPAÇO E RECURSO DE PODER[1]
Walfredo Bento Ferreira Neto **85**

AÇÃO POLÍTICA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA (MST)
NO BRASIL, DURANTE OS GOVERNOS DE CARDOSO E LULA (1995-2010):
TERRORISMO, INSURGÊNCIA, CRIME ORGANIZADO OU MOVIMENTO SOCIAL?
Humberto Lourenção (Brazil) **115**

O REALISMO DEMOCRÁTICO COMO LEGADO DOS NEOCONSERVADORES:
A POLÍTICA DE REGIME CHANGE DENTRO DO PROJETO
PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO
Hermes Moreira Jr. **143**

EUA X URSS: A SEGURANÇA ALIMENTAR E A GUERRA FRIA
Fernando Roberto de Freitas Almeida **173**

ESTRATÉGIAS MILITARES DE TERRITORIALIZAÇÃO DO DESERTO AUSTRAL ARGENTINO: OS DEBATES POLÍTICOS ENTRE ADOLFO ALSINA E JULIO A. ROCA (1874-1879)
Alessandra Gonzalez de Carvalho Seixlack **199**

O FIM DA GUERRA DO PARAGUAI E AS RELAÇÕES BRASIL – PARAGUAI NO PÓS-GUERRA
Braz Batista Vas **227**

O ARMAMENTO DA INFANTARIA BRASILEIRA NA GUERRA DO PARAGUAI ENTRE 1866-1868: REVOLUÇÃO MODERNIZADORA OU DITADURA DOS COSTUMES?
Leandro José Clemente Gonçalves **253**

O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DA JIHAD E O CONCEITO GUERRA IRREGULAR NO ATUAL CONFLITO ISRAEL-PALESTINA
Bruna Brasil Santana **285**

SEM REFORMA, SEM VESTEFÁLIA? RELIGIÃO, SOBERANIA E O SISTEMA INTERNACIONAL MODERNO
Thomas Ferdinand Heye **313**

VISÕES SOBRE O ATLÂNTICO SUL E A PRESENÇA DA MARINHA DO BRASIL NA ANTÁRTIDA
Cláudio de Carvalho Silveira **339**

O GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA
Prof. Dr. Ricardo Pereira Cabral **359**

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

UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE AQUISIÇÃO DE DEFESA NOS EUA E NO BRASIL

An analysis of Defense Acquisition Practices in the U.S. and Brazil

Vitelio Brustolin[1]

RESUMO

Neste estudo são analisadas as práticas de aquisição de tecnologias de Defesa nos Estados Unidos (EUA) e no Brasil. O objetivo é elucidar os processos adotados por ambos os países, a fim de tecer conclusões que possam beneficiar a geração própria de ciência e tecnologias, sobretudo de uso dual (tanto civil, quanto militar) no Brasil. A metodologia empregada é de revisão dos fluxogramas de processos disponíveis e das respectivas literaturas que os delineiam. A pesquisa referente ao Brasil foi conduzida na Universidade Federal do Rio de Janeiro e a concernente aos Estados Unidos foi produzida na Universidade Harvard (através de bolsa de estudos do governo do Brasil/Capes e da Fundação Lemann). Nas conclusões são propostas sugestões para a Defesa Brasileira.

Palavras-chave: Aquisição de materiais de Defesa. Produção de tecnologias de uso dual. Processos e práticas de inovação militar nos Estados Unidos e no Brasil.

---

[1] Fellow e Visiting Researcher da Harvard University, Doutorando em Políticias Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da UFRJ. E-mail: info@viteliobrustolin.com. Website: http://scholar.harvard.edu/brustolin. Agradecimento aos pesquisadores que tornaram esta pesquisa possível: Luiz Martins de Melo (UFRJ), Roberto Mangabeira Unger (Harvard), Peter Louis Galison (Harvard), Cristina de Albuquerque Possas (Fiocruz).

Abstract

This study analyzes the practices of acquisition of defense technologies in the United States (U.S.) and Brazil. The objective is to elucidate the processes adopted by both countries in order to produce conclusions to improve the generation of science and technology in Brazil (especially with dual use - civilian and military). Methodology: review of process flowcharts available and related literature. The research was conducted in both countries, with a first analysis produced at Federal University of Rio de Janeiro, Brazil, and a second part developed at Harvard University, U.S. (with a full scholarship from Government of Brazil/CAPES and Lemann Foundation). In the conclusions are proposed suggestions for the Brazilian defense.

Keywords*: Acquisition of defense materials. Production of dual use technologies. Processes and practices of military innovation in the United States and Brazil.*

1 Introdução

Práticas de aquisição de tecnologias de Defesa variam de acordo com os objetivos, a economia e o desenho institucional dos países. Observar processos de outras nações e compará-los aos próprios, contudo, é comum aos formuladores de políticas públicas. Trata-se de aplicar, da maneira mais eficiente possível, os recursos públicos. Em outras palavras, observar os êxitos e fracassos de práticas adotadas externamente é imprescindível para nações que desejam implementar – internamente e de forma otimizada – processos de produção de ciência e estruturas de aquisição de tecnologias. No presente estudo são observadas as práticas atualmente empregadas nos Estados Unidos e no Brasil. A hipótese de partida aqui defendida é que produzir tecnologias traz mais benefícios para um país que deseje ser nacionalmente soberano do que simplesmente adquiri-las prontas no exterior.

1.1 Justificativa

A soberania do Brasil está disposta na Constituição Federal,[2] ao passo que a meta de produção nacional de ciência e tecnologias de Defesa de uso dual é explicitada na Política de Defesa Nacional:

> Os setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação, devem contribuir para assegurar que o atendimento às necessidades de produtos de defesa seja apoiado em **tecnologias sob domínio nacional** obtidas mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico. **A capacitação da indústria nacional de defesa, incluído o domínio de tecnologias de uso dual**, é fundamental para alcançar o abastecimento de produtos de defesa.[3]

A justificativa do presente estudo aproxima-se, portanto, daquela contida nos referidos documentos oficiais do Brasil, fundamentando-se: na independência proporcionada pelo desenvolvimento próprio de conhecimentos e técnicas, somada à qualificação de pessoal, aos investimentos tanto nas academias quanto na base industrial local[4] e no aproveitamento de tecnologias que terão "usos múltiplos".[5]

A comparação com os Estados Unidos se dá, primeiro, por sua semelhança institucional com o Brasil: ambos Estados

---

[2] Brasil, República Federativa do, *Constituição Federal*. Art. 1º, I (Brasília, Imprensa Oficial, 1988).

[3] Brasil, República Federativa do, *Política de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012), 8. [Os grifos são nossos].

[4] Nagalia, A. K., "Categorisation Options: User's Dilemma," in *Defence Acquisition: International Best Practices,* ed. Captain, Laxman Kumar Behera Group & Kaushal, Vinay (New Delhi, Institute for Defence Studies & Analyses, Pentagon Press, 2013), 9-11.

[5] Molas-Gallart, Jordi, "Dual use technologies and the different transfer mechanisms," University of Sussex, Falmer, Brighton, CoPS Publication, N. 55, 4 (1998). Acesso digital: www.cops.ac.uk/pdf/cpn55.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013.

Democráticos de Direito, com universidades e indústrias caracterizadas por possuírem administrações autônomas ao governo. Segundo, porque os EUA possuem uma estrutura "governamental/ militar, industrial e acadêmica" que se aproxima do que o Brasil almeja em sua Estratégia Nacional de Defesa:

> (...) serão estimuladas iniciativas conjuntas entre **organizações de pesquisa das Forças Armadas, instituições acadêmicas nacionais e empresas privadas brasileiras**. O objetivo será fomentar o desenvolvimento de um **complexo militar universitário-empresarial** capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil.[6]

Terceiro, por que as práticas de aquisição e geração de Defesa adotadas pelos Estados Unidos possuem como atributo, justamente, a produção de tecnologias de uso dual. Das práticas estadunidenses surgiram, por exemplo, o avião a jato, o transistor, as fibras óticas, a energia nuclear, o computador eletrônico, a internet,[7] o *walk-talk* (que originou o telefone celular), o GPS, os satélites, o micro-ondas[8] e diversas outras inovações de uso dual.[9] Tais tecnologias não apenas tiveram importante emprego militar, como também revolucionaram o mercado civil. Analisar práticas adotadas pelos Estados Unidos pode, desta forma, ser de extrema utilidade para implementar processos de aquisição de tecnologias de uso dual que se aproximem do que o Brasil almeja.

---

[6] Brasil, República Federativa do, *Estratégia Nacional de Defesa* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012), 24.

[7] Medeiros, C. A., "Desenvolvimento tecnológico americano no Pós Guerra como um empreendimento militar," in *Estados Unidos: presente e desafios,* ed. Brasil, Ministério das Relações Exteriores (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007), 161.

[8] Medeiros, C. A., "Desenvolvimento tecnológico americano no Pós Guerra como um empreendimento militar," in *O Poder Americano*, org. Fiori, J. L. (Petrópolis: Vozes, 2004), 253-308.

[9] Smith, Roe M., *Military Enterprise and Technological Change* (Cambridge Mass: The MIT Press, 1985), 4.

1.2 Metodologia

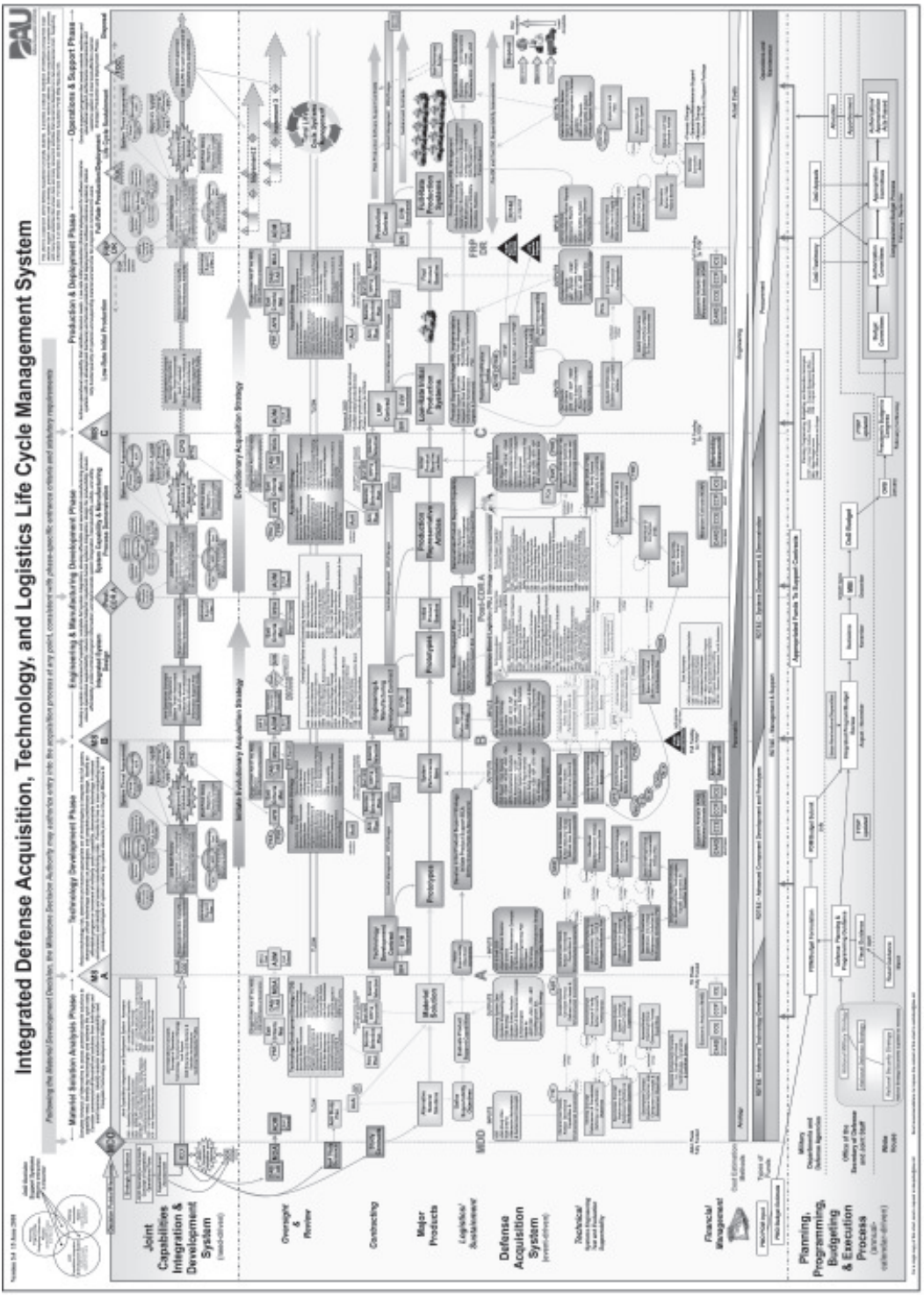
A metodologia aqui empregada é de comparação dos fluxogramas de práticas de aquisição de Defesa, bem como, suas respectivas literaturas, tanto nos Estados Unidos, quanto no Brasil. A pesquisa referente ao Brasil foi conduzida na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Os processos de aquisição dos Estados Unidos foram obtidos na Universidade Harvard. Em ambos os países foram debatidas comparações e resultados prévios, validando os dados e perfazendo a parte qualitativa da metodologia.

2 Práticas de aquisição de tecnologias de Defesa nos EUA

Durante a realização desta pesquisa obteve-se acesso ao "Sistema Integrado de Gerenciamento da Aquisição, Tecnologia e Logística do Ciclo de Vida da Defesa" (*Integrated Defense Acquisition, Technology, and Logistics Life Cycle Management System*) dos Estados Unidos. O Fluxograma 1 é uma representação desse Sistema, que (embora tenha intuito de visualização geral do mesmo), necessita de análise pormenorizada – dada a sua complexidade – o que será feito após a sua apresentação:

(Intencionalmente em branco)

Fluxograma 1



Fonte: DAU

direito, é um mecanismo de instrução da Universidade de Aquisição de Defesa (*Defense Acquisition University* - DAU). Esta, por sua vez, é a instituição do governo estadunidense responsável pela formação e desenvolvimento de carreira dos mais de 150 mil profissionais que atuam na produção e aquisição de tecnologias e serviços para a Defesa dos Estados Unidos.[10] O referido Fluxograma encontra-se na versão atualmente utilizada pela DAU na formação de seus profissionais.[11] Ainda conforme as próprias informações nele contidas, a aquisição de defesa é um processo complexo, que envolve muitas outras atividades além das delineadas e que necessitaria de um gráfico tridimensional para a visualização de eventos simultâneos. Contudo, a despeito de suas limitações inerentes, trata-se de um modelo claro e elucidativo para a compreensão dos processos de aquisição da Defesa estadunidense e apresenta utilidade evidente para os objetivos deste estudo.

A análise do mesmo, que se dará a partir daqui, tem como objetivo delinear a sua estrutura de funcionamento a fim de formular comparações e considerações a respeito.

2.1 Integração dos Sistemas de Suporte à Decisão do DoD

Destaca-se, no canto superior esquerdo do Fluxograma 1, o chamado "Grande A", (*Big A*). Este, por sua vez, se perfaz em um modelo integrado, formado por um processo e dois sistemas de suporte à decisão do Departamento de Defesa:

1. "Sistema de Integração e Desenvolvimento de Capacidades Combinadas" (*Joint Capabilities Integration & Development System* - JCIDS): método sistemático estabelecido pelo presidente do Estado Maior Conjunto[12] para identificar, avaliar e priorizar as lacunas em

[10] DAU, Defense Acquisition University, "DAU Locations," Acquipedia (2013). Acesso digital: www.dau.mil/sites/locations/default.aspx. Acesso em 18 Ago, 2013.

[11] Versão 5.4, de 15 Jun, 2010.

[12] O presidente do Estado Maior Conjunto (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff* - CJCS) é o oficial de maior patente militar nas Forças Armadas dos Estados Unidos, o principal assessor militar do presidente dos Estados Unidos, do Conselho de Segurança Nacional, do Conselho de Segurança Interna e do secretário de Defesa, conforme: EUA, Joint Chiefs of Staff, "Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS)," Acquipedia (2013). Acesso digital: www.jcs.mil/page.aspx?id=8. Acesso em 18 Ago, 2013.

capacidades de combate conjuntas e recomendar soluções potenciais para resolver essas lacunas.[13] É orientado pela necessidade (*need-driven*) de aquisição de determinada tecnologia.

2. "Processo de Planejamento, Programação, Orçamento e Execução" (*Planning, Programming, Budgeting & Execution Process* - PPBE): planejamento estratégico do Departamento de Defesa, desenvolvimento de programas e processos de determinação de recursos. Esse processo é usado para planos e programas de capacidade que satisfaçam as exigências da Estratégia Nacional de Segurança dentro das restrições de recursos.[14] É orientado por evento (*event-driven*) ou seja, por motivação, caso a caso, a partir do JCIDS.

3. "Sistema de Aquisição da Defesa" (*Defense Acquisition System* - DAS):[15] processo de gestão pelo qual o Departamento adquire sistemas de armas, de informação automatizados e serviços.[16] Embora seja baseado em políticas e princípios centralizados, permite a execução descentralizada e racionalizada das atividades de aquisição, abordagem que oferece flexibilidade e incentiva a inovação, mantendo ênfase sobre a disciplina rigorosa e a responsabilização.[17] Possui seis subdivisões (apresentadas horizontalmente no Fluxograma 1). A primeira é de "Supervisão e Revisão" (*Oversight & Review*). A segunda de "Contratações" (*Contracting*). A terceira de "Produtos Principais" (*Major Products*). A quarta de "Logística/Sustentação" (*Logistics/Sustainment*).

---

[13] DAU, Defense Acquisition University, "Joint Capabilities Integration & Development System (JCIDS)," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_JCIDS. Acesso em 18 Ago, 2013.

[14] DAU, Defense Acquisition University, "Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://dap.dau.mil/aphome/ppbe/Pages/Default.aspx. Acesso em 18 Ago, 2013.

[15] Provavelmente mais conhecido como "*Department of Defense (DOD) 5000 series of Directives, Instructions and Guidebook*", como destaca: Elemendorf, Terrence, "A Critique of the US Defense Acquisition Process," in *Defence Acquisition: International Best Practices,* ed. Captain, Laxman Kumar Behera Group; Kaushal, Vinay, (New Delhi, Institute for Defence Studies & Analyses, Pentagon Press, 2013), 110.

[16] DAU, Defense Acquisition University, "Defense Acquisition System," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_DAS. Acesso em 18 Ago, 2013.

[17]EUA, Departamento de Defesa, "Defense Acquisition Guidebook," (v. 15 Mai, 2013), 5-12.

A quinta de "Engenharia de Sistemas Técnicos" (*Technical Systems Engineering*). A sexta de "Teste e Avaliação de Suportabilidade" (*Test and Evaluation Supportability*). É orientado por um calendário anual (*annual-calendar-driven*).[18]

É assim, portanto, que tem início o processo de aquisição:

- Com base no que se "objetiva", ou seja, qual a "política", (sistema 1) de acordo com a visão sintetizada pelo presidente do Estado Maior Conjunto (que permeia a vontade do presidente dos Estados Unidos, do Conselho de Segurança Nacional, do Conselho de Segurança Interna e do secretário de Defesa);

- Tendo em vista o que se "pode" gastar (processo 2 – o que foi aprovado no orçamento – que passa pelos departamentos militares, agências de defesa, DoD, Presidência e Congresso Nacional);

- E ao que se "precisa" para cumprir o objetivo – a "política" (sistema 3), unindo, assim a análise integrada de especialistas militares, civis e políticos.

Não existe porém, uma separação total entre esse processo e dois sistemas, que trabalham de forma interdependente, e de fato, se perfazem na expressão que une o Grande A: "Interação efetiva é essencial" (*Effective Interaction is Essential*).

Ademais, observando-se o Fluxograma 1, fica claro que a base do Sistema Integrado está no planejamento, antecipado, com previsão de tecnologias e custos, cujas estimativas são remetidas tanto à presidência dos EUA, quanto ao Congresso Nacional, a fim de que o orçamento seja apreciado pelos representantes eleitos pelo povo (o presidente e os congressistas) e que se tomem decisões conjuntas de disponibilização de recursos financeiros. Ou seja: há mecanismos de "controle interno" e de "controle externo", no sistema de aquisição, por parte dos representantes eleitos. No caso do presidente da República, o controle se dá nas três esferas, mas sobretudo no sistema 1, através de sua autoridade direta sobre os assessores e no processo 2, com controle orçamentário (evidentemente pode influenciar diretamente o sistema 3, também, mas apenas o fará se houver mudança de diretriz entre o que foi planejado, alocado e o que será adquirido). No caso do Congresso Nacional,

[18] Obs.: o Ano Fiscal nos Estados Unidos começa em setembro.

tal controle, se dá, sobretudo, através da liberação ou contingenciamento de recursos (processo 2). Cabe enfatizar que o processo 2 (PPBE) é, literalmente, a base do Sistema de Aquisição, ocupando, inclusive, toda a parte inferior do Fluxograma 1 e detalhando etapas a serem cumpridas com datas previstas no calendário orçamentário dos Estados Unidos.

É mister, também, que fique claro o papel de destaque desempenhado pelo Departamento de Defesa em todo o Sistema de Aquisição. Na verdade, o sistema 3 é tão importante, que é denominado "Pequeno a" (*Little a*).[19] Trata-se da visão técnica sobre as necessidades de equipamento para cumprir os objetivos políticos – o que difere, sobremaneira, de seu processo de aquisição. O "Pequeno a", conforme a própria expressão sugere, está presente no início e no fim de toda a movimentação do processo. Ou seja: os militares e técnicos civis dizem o que querem para cumprir o que é determinado pela política corrente do país. Política, neste contexto, segue a diretriz de Clausewitz em "Da Guerra":

> Em nenhum sentido pode a arte da guerra jamais ser considerada como a mentora da política, e **aqui só podemos considerar a política como representação de todos os interesses da comunidade**.[20]

Deste modo, considerando-se a política como "a representação de todos os interesses da comunidade", evidencia-se por que o "Pequeno a", ou seja, o Sistema de Aquisição da Defesa (esfera 3) não é apresentado neste estudo, no Fluxograma 1, ou mesmo na literatura acadêmica sobre o tema, antes do processo 2 e do sistema

---

[19] De acordo com: DAU, Defense Acquisition University, "Acquipedia," (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_JCIDS. Acesso em 18 Ago, 2013.

[20] Clausewitz, Carl von. 1989 [1832]. *On War*. Princenton, New Jersey: Princenton University Press, 607. Também em: Clausewitz, Carl von. 1991 [1832]. *Vom Kriege: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz*. Troisdorf: Dümmler Verlag, 19 ed., 993.

1. De fato, sem os recursos orçamentários advindos da população e sem a diretrizes políticas dos representantes eleitos (os mencionados processo 2 e sistema 1), esvazia-se o ordenamento natural ratificado por Clausewitz, que da política levará à estratégia e desta à tática, para as quais os equipamentos são necessários.

2.2 Como ocorre a interação entre os sistemas e processos

Feita essa análise inicial do Processo e dos Sistemas de Suporte à Decisão do Departamento de Defesa, é possível, agora, observar como se dá a interação entre eles no Fluxograma 1:

A faixa horizontal no topo, lustra o: 1. Sistema de Integração e Desenvolvimento de Capacidades Combinadas (*Joint Capabilities Integration & Development System* - JCIDS);

A já referida faixa horizontal na base do Fluxograma representa o: 2. Processo de Planejamento, Programação, Orçamento e Execução (*Planning, Programming, Budgeting & Execution Process* - PPBE);

A faixa horizontal central delineia o: 3. Sistema de Aquisição da Defesa (*Defense Acquisition System* - DAS).

Os processos e sistemas interagem em 5 fases, que cortam verticalmente o Fluxograma 1 a partir do topo e transpassam, em todo o Sistema Integrado de Gerenciamento, os supracitados JCIDS, PPBE e DAS. Dentre essas fases há marcos de avanço (*milestones*), que são "pontos de decisão de etapa" onde indivíduos-chave, denominados justamente de "Autoridades de Decisão de Etapa" (*Milestone Decision Authority* - MDA) resolvem em que fase o material será inserido. O primeiro passo, no entanto, é a passagem pela Decisão de Desenvolvimento de Material (*Material Development Decision* - MDD), que é o ponto de entrada obrigatório para todos os programas no processo de aquisição:[21]

[21] As fases são estabelecidas pela "Instrução 5.000,02 do Departamento de Defesa." Em: EUA, Departamento de Defesa, "Department of Defense, Intruction Number 5000.02," (v. 8 Dez, 2008). Acesso digital: www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/500002p.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013.

> Um sucesso na Decisão de Desenvolvimento de Material pode aprovar a entrada no Sistema de Gerenciamento de Aquisição **em qualquer fase**, de acordo com os critérios de admissão específicos das fases e os requisitos legais, mas normalmente será seguido pela fase de "Análise de Soluções de Material" (*Materiel Solution Analysis Phase* - MSA). Os principais documentos neste ponto de decisão são o "Documento Inicial de Capacidades" (*Initial Capabilities Document* - ICD) e a orientação de estudo para a "Análise de Alternativas" (*Analysis of Alternatives* - AOA). Um sucesso na Decisão de Desenvolvimento de Material normalmente não significa que um novo programa de aquisição foi iniciado."[22]

De acordo com o Fluxograma 1, na fase de Análise de Soluções de Material é feita uma pesquisa completa de alternativas e possíveis soluções, conforme a necessidade e a capacidade dos materiais. São identificadas as principais tecnologias, custos e ciclos de vida. Também são consideradas soluções comerciais que estão "fora das prateleiras" e produtos tanto de empresas grandes, quanto de pequeno porte.[23]

Na sequência, os pontos de decisão e suas respectivas fases são:

- "Ponto de Decisão de Etapa A" (*Milestone* - MS A), que aprova a entrada na fase de "Desenvolvimento de Tecnologia" (*Technology Development Phase* - TD).[24] O objetivo desta fase é reduzir riscos e determinar o conjunto adequado de tecnologias a serem integradas no sistema como um todo.[25]

---

[22] DAU, Defense Acquisition University, "Materiel Development Decision (MDD)," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_MDD. Acesso em 18 Ago, 2013.
[23] DAU, Defense Acquisition University, "Materiel Solution Analysis Phase," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_MSAP. Acesso em 18 Ago, 2013.
[24] DAU, Defense Acquisition University, "Milestone (MS) A," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_MSA. Acesso em 18 Ago, 2013.
[25] DAU, Defense Acquisition University, "Technology Development Phase (T/D)," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_TDP. Acesso em 18 Ago, 2013.

- "Ponto de Decisão de Etapa B" (*Milestone* - MS B), que aprova a entrada na fase de "Desenvolvimento de Engenharia e Manufatura" (*Engineering & Manufacturing Development Phase* - EMD).[26] Esta fase consiste em dois esforços, "Design do Sistema Integrado" (*Integrated System Design* - ISD) e "Processo de Demonstração da Capacidade e Manufatura do Sistema" (*System Capability & Manufacturing Process Demonstration* - SC&MPD). Nela também é conduzido uma "Pós-revisão Crítica do Design" (*Post Critical Design Review*, Post-CDR A).[27]

- "Ponto de Decisão de Etapa C" (*Milestone* - MS C), que aprova a entrada na fase de "Produção e Desenvolvimento" (*Production & Deployment Phase* - P&D).[28] Nesta fase perfaz-se uma produção inicial em pequena escala da tecnologia[29] (*Low-Rate Initial Production* ou *Initial Operational Capability* - IOC).[30]

- Após o MS C existe ainda uma quinta fase, de Operações e Suporte (Operations & Support Phase - O&S).[31] Esta consiste em dois esforços: "Sustentação do Ciclo de Vida" (*Life-Cycle Sustainment*)[32] e "Eliminação" (*Disposal*).[33] A fase não tem começo com um marco de avanço (*milestone*), mas sim com a implantação do primeiro sistema para utilização em campo, um ato que inicia a

---

[26] DAU, Defense Acquisition University, "Milestone (MS) A," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_MSB. Acesso em 18 Ago, 2013.

[27] DAU, Defense Acquisition University, "Milestone (MS) B," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_E&MDP. Acesso em 18 Ago, 2013.

[28] DAU, Defense Acquisition University, "Milestone (MS) C," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_MSC. Acesso em 18 Ago, 2013.

[29] DAU, Defense Acquisition University, "Low Rate Initial Production (LRIP) of Production and Deployment Phase," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_LRIPOP&DP. Acesso em 18 Ago, 2013.

[30] DAU, Defense Acquisition University, "Production & Deployment Phase," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_P&DP. Acesso em 18 Ago, 2013.

[31] DAU, Defense Acquisition University, "Operations & Support Phase," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_O&SP. Acesso em 18 Ago, 2013.

[32] DAU, Defense Acquisition University, "Life Cycle Sustainment," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_LCS. Acesso em 18 Ago, 2013.

[33] DAU, Defense Acquisition University. 2013. *DoD Disposal of Military Systems*. Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_Dis. Acesso em 18 Ago, 2013.

chamada Sustentação do Ciclo de Vida, onde ocorre uma produção em larga escala da tecnologia (*Full-Rate Production Systems* ou *Full Operational Capability* - FOC).[34] Por fim, é planejada e executada a eliminação da tecnologia, incluindo a reciclagem. O último item do Fluxograma 1 é o Encerramento do Contrato (*Contract Closeout*), fechando o Sistema Integrado de Gerenciamento da Aquisição, Tecnologia e Logística do Ciclo de Vida da Defesa.

2.3 Autoridades de Decisão de Etapa

Observada a interação dentro do Sistema Integrado de Aquisição, é preciso que se enfatize a responsabilidade de indivíduos-chave na tomada de decisões. É o caso da *Milestone Decision Authority* (MDA), função com tradução pouco precisa para a língua portuguesa, mas que pode ser entendido, literalmente, como "Autoridade de Decisão de Etapa". A importância desses indivíduos é enfatizada no Fluxograma 1, logo abaixo ao título, onde consta: "A Autoridade de Decisão de Etapa pode autorizar a entrada no processo de aquisição, a qualquer momento na sequência da decisão de desenvolvimento de material, de acordo com critérios específicos de fase de entrada e os requisitos legais."

Desse modo, o nome tem origem na função: a Autoridade de Decisão de Etapa, observando critérios objetivos e legislação, determina o ponto de entrada de um programa no processo de aquisição. Esse indivíduo também aprova a entrada do programa em fases subsequentes do processo de aquisição. O nível dessa Autoridade depende da categoria de aquisição do programa, mas a cadeia de comunicação entre o gestor do programa e a Autoridade deve ser não mais do que dois níveis de gestão para todos os programas de aquisição.[35]

---

[34] DAU, Defense Acquisition University, "Full-Rate Production / Deployment of Production & Deployment Phase," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_FRPDOP&DP. Acesso em 18 Ago, 2013.

[35] DAU, Defense Acquisition University, "Milestone Decision Authority (MDA)," Acquipedia (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_MDA. Acesso em 18 Ago, 2013.

2.4 Tipos de fundos e métodos de estimativa de custos

É importante observar que existem diferentes tipos de fundos para cada fase do Sistema Integrado de Gerenciamento da Aquisição, Tecnologia e Logística do Ciclo de Vida da Defesa. Há um fundo, por exemplo, previsto no orçamento anual, para ser aplicado unicamente em "Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação" (*Research, Development, Test, and Evaluation* - RDT&E).

Por sua vez, o RDT&E é composto das seguintes subfases: Desenvolvimento de Tecnologia Avançada (*Advanced Technology Development*), Desenvolvimento de Componentes Avançados e Protótipos (*Advanced Component Development and Prototypes*) e Desenvolvimento de Sistemas e Demonstração (*Systems Development & Demonstration*). Essas subfases vão desde a Decisão de Desenvolvimento de Material (MDD) até a Produção e Desenvolvimento (MS C).

Há, também, um fundo orçamentário específico para "Aquisição" (*Procurement*) e outro para "Operações e Manutenção" (*Operations and Maintenance*).[36]

Deste modo, o orçamento já tem uma previsão de destinação específica, antes mesmo de ter sido aprovado, a fim de evitar descontinuidade nos programas. Anualmente e, por previsão, na primeira segunda-feira de fevereiro, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos entrega uma solicitação orçamentária ao Presidente de Orçamento do Congresso Nacional. O documento inclui justificativa de recursos, programas prioritários e leva em consideração todos os demais documentos de Defesa e Segurança Nacional.[37]

---

[36] EUA, Departamento de Defesa, "DoD Financial Management Regulation 7000.14-R," Acquipedia (2013). Acesso digital: http://comptroller.defense.gov/fmr. Acesso em 18 Ago, 2013.

[37] EUA, Departamento de Defesa, "Fiscal Year 2013: Budget Request," (Fev, 2012). Acesso digital: http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013_Budget_Request_Overview_Book.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013.

O Departamento de Defesa mantém, ainda, uma estrutura de "Testemunhos" e "Apelações" nos Comitês de Orçamento do Congresso Nacional, a fim de garantir a autorização e a aquisição dos materiais, conforme pode ser visualizado no Processo de Planejamento, Programação, Orçamento e Execução - PPBE, no período de fevereiro a setembro.

Também são utilizados métodos de estimativa de custos para o cálculo dos recursos necessários. Esses métodos são: analogia, paramétrica, engenharia e custos reais. Os cálculos são realizados pelo Gabinete de Gestão do Programa de Estimativa Orçamento (*Program Management Office - Budget Estimate*, PMO), formulados em cooperação com a Casa Branca, com o Escritório do Secretário de Defesa, com o Estado-Maior Conjunto e com Departamentos e Agências Militares, durante os meses de março e abril de cada ano. Todas as estimativas levam em conta as necessidades atualizadas nos documentos de Estratégia Nacional: Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*), Estratégia de Defesa Nacional (*National Defense Strategy*) e Estratégia Militar Nacional (*National Military Strategy*).[38]

2.5 Integração militar com academias e indústrias

A produção e aquisição de ciência e tecnologia por parte da Defesa dos Estados Unidos se dá por duas vias:

1. Por iniciativa das autoridades de Defesa Nacional, diante da necessidade de determinados conhecimentos ou tecnologias para resolver problemas;

2. Através da percepção de que certo conhecimento ou tecnologia, já produzido ou em fase projeto, pode ser útil.

---

[38] EUA, Departamento de Defesa, "DoD Financial Management Regulation 7000.14-R" (2013). Acesso digital: http://comptroller.defense.gov/fmr. Acesso em 18 Ago, 2013.

Especialmente no segundo caso, a atuação do Sistema de Aquisição de Tecnologias seria consideravelmente menos produtiva se não houvesse contato direto e estímulo, com pesquisadores e fabricantes. Neste sentido, as agências governamentais de incentivo e suporte à pesquisa dos EUA cumprem papel fundamental. Uma delas, a DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), faz parte da estrutura do Departamento de Defesa e, como expressa seu nome, é dirigida a "Projetos de Pesquisa para a Defesa". O processo de funcionamento dessa Agência ilustra como se dá, na prática, a integração entre militares, academia e indústria nos Estados Unidos.

Conforme relata Tony Tether,[39] equipes de profissionais da DARPA trabalham externamente, em busca de projetos inovadores de geração de tecnologia para apoiar nas universidades, indústrias, laboratórios governamentais e particulares. A agência é pequena e flexível, com cerca de 140 técnicos, e aproveita periodicamente outros profissionais do Departamento de Defesa. Ela não é proprietária e nem opera nos laboratórios e instalações e, embora apoie algumas pesquisas em laboratórios do governo, a esmagadora maioria dos projetos que patrocina são desenvolvidos em indústrias e universidades.[40] É um procedimento padrão criar e dar suporte a grandes equipes de pesquisadores de diferentes disciplinas, que em contratos de quatro a seis anos, colaboram e compartilham os avanços entre as equipes. Muitos dos pesquisadores, e grande parte das empresas e indústrias apoiadas, não estavam desenvolvendo inovação especificamente para a Defesa, mas suas pesquisas acabam sendo aproveitadas, pois visualiza-se nelas utilidade para a Defesa e também potencial comercial. O foco da agência não é a inovação incremental, mas a radical, com ênfase sobre investimento de alto risco, que produza avanços tecnológicos fundamentais para a criação de protótipos.[41]

---

[39] Ex-diretor da DARPA. Atuou de 18 de junho de 2001 a 20 de fevereiro de 2009.

[40] Em consonância com o terceiro fundamento de: Bush, Vannevar, *Science The Endless Frontier: A Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development* (Washington: United States Government Printing Office: 1945), 33.

[41] Bonvillian, William B., *Power Play* (The American Interest, Vol. II, novembro/dezembro, 2006), 39.

Diante dessa descrição, evidencia-se que a atuação governamental dos Estados Unidos tem papel de destaque não só no modelo de inovação via Defesa, mas também nos processos de financiamento, desenvolvimento, aquisição e utilização das tecnologias, seja para fins militares ou comerciais.

3 Práticas de aquisição de tecnologias de Defesa no Brasil

Até este ponto o estudo foi dedicado à integração do "processo" e dos "sistemas", ou seja, ao passo-a-passo da idealização, do planejamento, orçamento, desenvolvimento, produção, aquisição e até mesmo da reciclagem de tecnologias de Defesa nos Estados Unidos. E quanto ao processo e aos sistemas empregados pelo Brasil? De fato, se, de forma semelhante, o Ministério da Defesa do Brasil, ou alguns de seus centros de formação, possuem um fluxograma detalhado de práticas de aquisição/produção de tecnologias, a pesquisa bibliográfica desenvolvida indica que o mesmo nunca veio a público. O que se tem conhecimento é o Fluxograma 2,[42] que segue abaixo:

Fluxograma 2

Fonte: Ministério da Defesa

[42] Divulgado em 15 de outubro de 2012, pelo Departamento de Produtos de Defesa (Deprod), no Instituto de Estudos Avanc'ados da Universidade de Sa‹o Paulo (USP).

O Fluxograma 2 demonstra, de forma simplificada, o "Ciclo de vida dos produtos de Defesa" no Brasil, a partir das "Demandas" (às quais se insere o Programa de Articulação e Equipamentos de Defesa – PAED) até a "Desativação". Esse contexto contempla o "Plano Brasil Maior"[43] e a Base Industrial de Defesa (BID), no que concerne ao "Desenvolvimento e/ou Aquisição" dos produtos de Defesa, ou seja: delineia-se que a preferência é pela base industrial nacional.

A inexistência ou não-divulgação de uma estrutura geral planejada não significa que não tenha havido planejamento em pontos específicos ou que as forças armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) não possuam diretrizes próprias e intercaladas pelo Ministério da Defesa. Projetos como o desenvolvimento do submarino nuclear, que permeia décadas, demonstra que há diretrizes em dados pontos, da mesma forma que a existência e a renovação da Política de Defesa Nacional e a criação da Estratégia Nacional de Defesa deixam claro que há diretrizes.

Por outro lado, os Planos de Reaparelhamento declarados no Livro Branco de Defesa,[44] expressam bem a sistemática de investimentos nas Forças Armadas do Brasil: cada Força apresenta seu próprio plano, de forma independente e o Ministério da Defesa os avaliza. Segue, abaixo, a descrição de como se dá a aquisição:

> Neste processo, as avaliações estratégicas dão origem a percepções de ameaças ou perspectivas de emprego da Força Armada e, com base nisso, as necessidades materiais são identificadas, quantificadas e consolidadas em um plano. Em seguida, os conselhos de cada Força começam

[43] "Com o Plano Brasil Maior, o Governo Federal estabelece a sua política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014. **Focando no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria** nos mercados interno e externo, o país se organiza para dar passos mais ousados em direção ao desenvolvimento econômico e social." Brasil, Governo Federal, "Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer," (Brasília, Imprensa Oficial, 2011), 7. Acesso digital: http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013. [Os grifos são nossos].

[44] Brasil, Ministério da Defesa, *Livro Branco de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012), 192-217.

> a identificar opções e fornecedores e agir de acordo com as etapas do processo de aquisição. Preocupações sobre marco regulatório estão sempre presentes em todo o processo e, às vezes, pode ser necessário ter uma autorização especial de dispensa de licitação, por um comitê especial. Quando as várias alternativas são estabelecidas e cuidadosamente verificadas, a proposta é enviada ao ministro da Defesa. Para a decisão final, o ministro da Defesa aconselha a presidente, que pode contar com outras estruturas especiais do governo para aconselhamento. Uma delas, em particular, é o Conselho de Defesa Nacional (CDN), mais especificamente empregado quando as compras podem ter implicações políticas e estratégicas de maior importância.[45]

Observa-se, deste modo, que o processo de aquisição é iniciado a partir de cada Força Armada, através de conselhos internos. As decisões finais são, respectivamente, do ministro da Defesa e da presidente da República. Em casos especiais aciona-se o Conselho de Defesa Nacional.

3.1 Considerações sobre as práticas adotadas pelos EUA e pelo Brasil

Evidencia-se, ao longo deste estudo, que as práticas de aquisição de Defesa nos EUA e no Brasil são contrastantes. Embora o Brasil almeje "tecnologias sob domínio nacional obtidas mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico," bem como, "o domínio de tecnologias de uso dual,"[46] seus processos de aquisição e estímulo à ciência e tecnologia demonstram que o País ainda está longe de tais objetivos.

---

[45] Moreira, William de Sousa, "Organisational Structure and Procedural Framework for Defence Acquisition in Brazil: The Challenge of Technology Transfer," in *Defence Acquisition: International Best Practices,* ed. Captain, Laxman Kumar Behera Group; Kaushal, Vinay, (New Delhi, Institute for Defence Studies & Analyses, Pentagon Press, 2013), 383.

[46] Brasil, República Federativa do, *Política de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial: 2012), 8. [Os grifos são nossos].

Os Estados Unidos possuem uma universidade com cinco campi, onde forma profissionais para adquirir tecnologia para a área, a *Defense Acquisition University* (DAU). Ao todo somam-se mais de 150 mil profissionais formados na DAU, a grande maioria civis,[47] que fazem parte da "Força de Trabalho de Aquisição" (*Defense Acquisition Workforce* – DAW). O contraponto é evidente: o governo forma especialistas, civis e militares, para pensar as tecnologias necessárias para o país. Cada uma das forças estadunidenses apresentam propostas de projetos e relatórios de necessidades, mas as decisões fazem parte de um modelo organizado e estruturado para ser eficiente, com as decisões seguindo um plano macro e no qual se busca a clareza dos objetivos de cada equipamento para cada força e na sua combinação. Em outras palavras: as tecnologias são adquiridas observando-se o seu papel no contexto e no conjunto. Os custos também são estudados e, em todo o sistema, há relatórios de melhorias que precisam ser "mensuráveis":

> "O Sistema de Aquisição de Defesa existe para gerir os investimentos do país em tecnologias, programas e suportes de produto necessários para contemplar a Estratégia de Segurança Nacional e apoiar as Forças Armadas dos Estados Unidos. Nesse contexto, o nosso objetivo é a aquisição de produtos de qualidade que satisfaçam as necessidades dos usuários com melhorias mensuráveis para a capacidade de missão, a um preço justo e razoável."[48]

Desse modo, com o governo dizendo o que quer, unindo universidades e indústrias, formando especialistas civis e militares, fazendo avaliações constantes, fica claro que o sistema só poderia gerar inovação, tanto militar, quanto civil.

---

[47] DAU, Defense Acquisition University, "DAU Locations," (2013). Acesso digital: http://www.dau.mil/sites/locations/default.aspx. Acesso em 18 Ago, 2013.

[48] EUA, Departamento de Defesa. *Defense Acquisition Guidebook – Foreword* (Washington, v. 01, Nov, 2012), 2.

No Brasil, em linhas gerais, cada uma das Forças Armadas elenca suas agendas tecnológicas, sob a supervisão da Administração Central, e feito isso, as prioridades aprovadas pelo Ministro da Defesa são sugeridas à presidente da República para aquisição. Ou seja: escolhe-se o que há no mercado – salvo raras exceções, dentre as quais, destaca-se o projeto do submarino nuclear – em que procura-se produzir tecnologia.

Até recentemente, tal aquisição era regida pela Lei das Licitações.[49] Descontando-se as seguintes exceções aplicáveis: produtos de baixo custo – que são quase inexistentes em termos de tecnologia de Defesa; situações de "guerra" e "emergência ou calamidade pública". Além de uma outra via: a dispensa em situação de risco a "objetivos da segurança nacional".[50]

Contudo, em 29 de setembro de 2011 passou a vigorar a Medida Provisória 544, que, com acréscimos, foi convertida na Lei 12.598, em 22 de março de 2012. Essa legislação criou "normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa".[51] Adicionalmente, estabeleceu o credenciamento de empresas nacionais da área junto ao governo, denominando-as de "Empresas Estratégicas de Defesa" e concedendo-lhes prioridade no processo de aquisição, bem como, incentivos fiscais e financiamentos. A referida Lei da Licitações foi mantida "de forma subsidiária".[52]

Essas alterações legais enfatizam o interesse do governo em desenvolver a Base Industrial de Defesa, corroborando a hipótese de partida deste estudo. Da mesma forma, delineiam o que ocorre na prática: poucas pessoas dentro do Ministério da Defesa e por conseguinte, do próprio governo, decidem o que adquirir.

---

[49] Brasil, República Federativa do. *Lei 8.666* (1993).

[50] Brasil, República Federativa do, *Decreto 2.295* (1997). Regulamenta o Art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, dispondo sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Note-se que tal artifício de dispensa prevê justificativa e ratificação.

[51] Brasil, República Federativa do, *Apresentação Lei 12.598* (2012).

[52] Brasil, República Federativa do. *Artigo 15 da Lei 12.598* (2012).

E embora o processo legislativo de aquisição venha avançando, fica claro que produzir tecnologias integrando governo, universidades e indústrias é muito mais difícil, pelas regras estabelecidas, do que simplesmente comprá-las no mercado. Nessa mesma linha, decorre que, quando se está à mercê do mercado, também se torna mais difícil pensar em longo prazo, pois depende-se do que será lançado para aquisição – e se estará disponível sem (ou com poucas) restrições.

É assim que os processos têm funcionado no Brasil. Se por um lado, aparentemente caminha-se para avanços, por outro, demonstra-se a falta de um modelo planejado de produção e aquisição de tecnologias de Defesa. O papel pequeno e opcional das universidades na Lei 12.598,[53] demonstra que:

1. Ou as empresas e indústrias seriam obrigadas a fazer por conta própria a pesquisa básica e aplicada de novas tecnologias;

2. Ou, por opção, poderiam complementar suas pesquisas com "acordos de parceria com Instituição Científica e Tecnológica".[54]

Não poderia ser mais evidente a ausência de um modelo integrado de inovação, que se aproxime do que é almejado na Política de Defesa Nacional e na Estratégia Nacional de Defesa, envolvendo: 1) civis e militares qualificados, pensando juntos as necessidades estratégicas do país em longo prazo; 2) pesquisa científica básica, e eventualmente aplicada, da academia; 3) produção de tecnologias nas indústrias.

O Brasil não precisa – e nem deve – seguir todos os passos do modelo estadunidense. São nações com histórias, contextos e motivações diferentes. No entanto, a formação de especialistas, civis e militares, em aquisição de produtos, somada a uma visão sistêmica – um olhar macro – sobre "o que se quer", "por que se quer" e "como e com quem produzir", são passos que não podem mais ser negligenciados.

---

[53] Que "estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa."

[54] Conforme o já referido, *Art. 2º, IV, c, da Lei 12.598* (2012).

4 Conclusão

As motivações de um modelo de inovação via Defesa para os Estados Unidos são claras: o país precisava de tal estrutura, caso contrário, seria sobrepujado na Segunda Guerra Mundial (1939-1945)[55] e durante a Guerra Fria (1947-1991).[56] Tal modelo foi sendo aprimorado ao longo de décadas de participações em conflitos.[57] O Brasil possui uma trajetória bem diferente e marcada por mudanças de rumos, dentre os quais, o período de ditadura militar iniciado em 1964 e a redemocratização retomada em 1985.[58] O fato de o Ministério da Defesa ter sido fundado tardiamente, apenas em 1999, também colabora para a necessidade de formulação de práticas e processos claras e integradas de inovação via Defesa. Isso somado ao questionamento: "para quê?", afinal de contas, a despeito da Guerra do Paraguai e da atuação, tanto na Primeira, quanto na Segunda Guerra Mundial, afortunadamente, trata-se de um país com pouca tradição bélica em comparação aos EUA. Portanto: "para que" desenvolver a tecnologia via Defesa?

A explicação é evidente: o fato de o Brasil produzir, atualmente, pouca tecnologia nessa área em comparação ao seu próprio passado,[59] não implica em que não necessite dela. Pelo contrário: isso só torna a nação ainda mais dependente da importação de produtos industrializados.

[55] Dupree, A. Hunter, "The Great Instauration of 1940: The Organization of Scientific Research for War" in Holton, Gerald, ed. *The Twentieth-Century Sciences* (New York: Norton, 1970), 443-467.

[56] Leslie, Stuart. 1993. *The Cold War and the American Science: The Military-Industrial-Academic Complex at MIT and Stanford*. New York: Columbia University Press, 2 e 6.

[57] Medeiros, C. A., "Desenvolvimento tecnológico americano no Pós Guerra como um empreendimento militar," in Brasil, Ministério das Relações Exteriores, ed. *Estados Unidos: presente e desafios* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007), 161-180.

[58] Couto, Ronaldo Costa, *Memória viva do regime militar, Brasil: 1964-1985* (Rio de Janeiro: Editora Record: 1999).

[59] Amarante, José Albano do, "Indústria Brasileira de Defesa: Uma questão de soberania e de autodeterminação," in Pinto, J. R. de Almeida; Rocha, A. J. Ramalho da; Silva, R. Doring Pinho da., org. *Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança*. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*. Vol. 3. (Brasília: Ministério da Defesa, 2004), 26 e 27.

Além disso, quase toda a tecnologia pode ser empregada para fins civis e comerciais, seja ela produzida para fins militares ou não (e vice-versa). Esse é exatamente o conceito de Molas-Gallart, apresentado na Introdução desta Tese, que prefere manter a definição "dual" para facilitar a produção de análises quanto a usos comerciais e militares de inovações. A referência de "usos múltiplos", por outro lado, traduz perfeitamente o que ocorre com os mais diversos produtos, sejam de origem civil ou militar.[60] Ignorar esse fato é fechar os olhos para uma série de inovações que fazem parte do cotidiano das pessoas no mundo todo e que foram criadas ou desenvolvidas no contexto da Defesa.[61]

Ademais, a atuação das Forças Armadas é de interesse da população do Brasil. O argumento de que "não seria mais algo necessário no contexto atual", já que pode-se contar com "países aliados em caso de eventualidades", ou de que "há prioridades mais urgentes", só é válido para quem não compreende o que é a Defesa. Basta um olhar para a Constituição Federal, para se constatar que a gama de atividades decorrentes da destinação das Forças Armadas no País são todas de interesse da população: "defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem."[62] São destinações abrangentes o bastante para o emprego nas mais diversas áreas: do apoio à segurança pública à atividades de pacificação, passando pela atuação em grandes eventos sediados no Brasil. Isso inclui a área social, atividades de defesa civil, cibernética, saúde pública, vacinação, esporte, ações educacionais, construção de pontes, estradas e ferrovias. Também se destacam iniciativas humanitárias internacionais e a presença, com poder de polícia, na faixa de fronteira. A Tabela 1 demonstra a atuação do Ministério da Defesa com outras pastas da União:

---

[60] Molas-Gallart, Jordi, "Dual use technologies and the different transfer mechanisms," University of Sussex, Falmer, Brighton, CoPS Publication, N. 55, 4 (1998). Acesso digital: www.cops.ac.uk/pdf/cpn55.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013. Citação: *"I define a technology as dual use when it has current or potential military and civilian applications."*

[61] Smith, Roe M., *Military Enterprise and Technological Change*, (Cambridge Mass: The MIT Press, 1985), 4.

[62] Brasil, República Federativa do. *Constituição Federal, Art. 142* (1988).

Tabela 1

Ações da Defesa com outros Ministérios no Brasil

	Ministérios	Área de cooperação
Ministério da Defesa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Fiscalização das fronteiras para evitar a propagação de doenças no Brasil.
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Programa Nacional de Atividade Espacial — Desenvolvimento do Veículo Lançador de Satélites
	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Implementação da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (PDB).
	Ministério da Educação	Parceria com a CAPES para o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa).
	Ministério do Esporte e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Programa Forças no Esporte — alimentação, ensino e esportes.
	Ministério da Integração Nacional	Defesa Civil — Resposta a desastres e apoio à reconstrução.
	Ministério da Justiça	Plano Estratégico de Fronteiras — operações integradas entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais.
	Ministério da Saúde	Combate e prevenção à Dengue.
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores	Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis — Controle de exportação de substâncias químicas de uso duplo, de material nuclear e de agentes biológicos controlados.

Fonte: Ministério da Defesa[63]

Note-se que apesar das áreas da Tabela 1 serem diversas e abrangentes, elas se limitam ao Poder Executivo do Brasil. Além dessas parcerias, a Defesa Brasileira possui atuação conjunta com o Poder Legislativo e Judiciário, aumentando exponencialmente a sua importância para o País. Deixar de lado que são necessários equipamentos para tais atividades de evidente interesse público, ou para monitorar as fronteiras de um País continental, e que esses equipamentos, ao invés de serem comprados no exterior, poderiam ser produzidos dentro do Brasil, promovendo, durante o processo, qualificação de pessoal, desenvolvimento da indústria nacional e geração de conhecimentos/tecnologias que podem empregados no mercado civil, é não querer entender para que serve a Defesa e nem como é possível aproveitá-la melhor.

[63] Brasil, Ministério da Defesa, *Livro Branco de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012), 176.

Para o Brasil – que apesar de sua liderança regional e da frequente aspiração a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) – possui uma trajetória marcada pelo pacifismo, desenvolver tecnologias de Defesa tem um significado muito mais desenvolvimentista do que destrutivo.[64] Afinal, se a história dos Estados Unidos é marcada pela produção de tecnologias para uma trajetória de guerras, a história do Brasil é marcada pela necessidade do controle de fronteiras – por onde entram drogas, armas, contrabando e imigrantes ilegais, ao mesmo tempo em que saem riquezas naturais – e pela preservação de recursos naturais. Afinal de contas, o País é detentor de um patrimônio imensurável, que vai de grande parte da maior floresta do mundo, a Amazônia; à maior reserva subterrânea de água doce, o Aquífero Guarani; além de uma costa de quase 8 mil quilômetros de extensão, que possui bolsões de petróleo, no chamado Pré-sal. De um território tão vasto (o quinto maior do mundo) e rico em recursos naturais cobiçados mundo à fora, podem surgir descobertas ainda inimagináveis para a humanidade. Contudo, sem práticas mais eficientes de produção e aquisição de ciência e tecnologias via Defesa, o país continuará sendo dependente de equipamentos estrangeiros. Certamente a adaptação de práticas bem-sucedidas nas análises aqui apresentadas pode ser útil para delinear novos processos de inovação via Defesa para o Brasil e, deste modo, atender ao que o próprio País aspira em seus documentos oficiais.

[64] Da formação original do BRIC, o Brasil é o único que não possui armas nucleares – e por opção própria. A África do Sul, incluída no grupo em 2010 (e formando os BRICS), já as possuiu, porém destruiu o seu arsenal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARANTE, José Albano do, "Indústria Brasileira de Defesa: Uma questão de soberania e de autodeterminação," in Pinto, J. R. de Almeida; Rocha, A. J. Ramalho da; Silva, R. Doring Pinho da., org. *Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança*. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*. Vol. 3. (Brasília: Ministério da Defesa, 2004).

BONVILLIAN, William B., *Power Play* (The American Interest, Vol. II, novembro/dezembro, 2006).

BRASIL, Governo Federal, "Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer," (Brasília, Imprensa Oficial, 2011), 7. Acesso digital: http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013.

_____, Ministério da Defesa, *Livro Branco de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012).

_____, Ministério da Defesa, *Livro Branco de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012).

_____, República Federativa do, *Apresentação Lei 12.598* (2012).

_____, República Federativa do, *Constituição Federal*. Art. 1º, I (Brasília, Imprensa Oficial, 1988).

_____, República Federativa do, *Decreto 2.295* (1997).

_____, República Federativa do, *Estratégia Nacional de Defesa* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012).

_____, República Federativa do, *Política de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial, 2012).

_____, República Federativa do, *Política de Defesa Nacional* (Brasília: Imprensa Oficial: 2012).

_____, República Federativa do. *Artigo 15 da Lei 12.598* (2012).

_____, República Federativa do. *Constituição Federal, Art. 142* (1988).

_____, República Federativa do. *Lei 8.666* (1993).

BUSH, Vannevar, *Science The Endless Frontier: A Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development* (Washington: United States Government Printing Office: 1945).

CLAUSEWITZ, Carl von. 1989 [1832]. *On War*. Princenton, New Jersey: Princenton University Press.

_____, Carl von. 1991 [1832]. *Vom Kriege: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz*. Troisdorf: Dümmler Verlag, 19 ed.

COUTO, Ronaldo Costa, *Memória viva do regime militar, Brasil: 1964-1985* (Rio de Janeiro: Editora Record: 1999).

DAU, Defense Acquisition University, "Acquipedia,*"* (2013). Acesso digital: https://acc.dau.mil/ILC_JCIDS. Acesso em 18 Ago, 2013.

DUPREE, A. Hunter, "The Great Instauration of 1940: The Organization of Scientific Research for War" in Holton, Gerald, ed. *The Twentieth-Century Sciences* (New York: Norton, 1970).

EUA, Departamento de Defesa, "Defense Acquisition Guidebook," (v. 15 Mai, 2013).

_____, Departamento de Defesa, "Department of Defense, Intruction Number 5000.02," (v. 8 Dez, 2008). Acesso digital: www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/500002p.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013.

_____, Departamento de Defesa, "DoD Financial Management Regulation 7000.14-R," (2013). Acesso digital: http://comptroller.defense.gov/fmr. Acesso em 18 Ago, 2013.

_____, Departamento de Defesa, "Fiscal Year 2013: Budget Request," (Fev, 2012). Acesso digital: http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013_Budget_Request_Overview_Book.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013.

_____, Departamento de Defesa. *Defense Acquisition Guidebook – Foreword* (Washington, v. 01, Nov, 2012), 2.

_____, Joint Chiefs of Staff, "Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS)," Acquipedia (2013). Acesso digital: www.jcs.mil/page.aspx?id=8. Acesso em 18 Ago, 2013.

LESLIE, Stuart. 1993. *The Cold War and the American Science: The Military-Industrial-Academic Complex at MIT and Stanford*. New York: Columbia University Press.

MEDEIROS, C. A., "Desenvolvimento tecnológico americano no Pós Guerra como um empreendimento militar," in *Estados Unidos: presente e desafios,* ed. Brasil, Ministério das Relações Exteriores (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007).

_____, C. A., "Desenvolvimento tecnológico americano no Pós Guerra como um empreendimento militar," in *O Poder Americano*, org. Fiori, J. L. (Petrópolis: Vozes, 2004).

MOLAS-GALLART, Jordi, "Dual use technologies and the different transfer mechanisms," University of Sussex, Falmer, Brighton, CoPS Publication, N. 55, 4 (1998). Acesso digital: www.cops.ac.uk/pdf/cpn55.pdf. Acesso em 18 Ago, 2013. Citação:*"I define a technology as dual use when it has current or potential military and civilian applications."*

MOREIRA, William de Sousa, "Organisational Structure and Procedural Framework for Defence Acquisition in Brazil: The Challenge of Technology Transfer," in *Defence Acquisition: International Best Practices,* ed. Captain, Laxman Kumar Behera Group; Kaushal, Vinay, (New Delhi, Institute for Defence Studies & Analyses, Pentagon Press, 2013).

NAGALIA, A. K., "Categorisation Options: User's Dilemma," in *Defence Acquisition: International Best Practices,* ed. Captain, Laxman Kumar Behera Group & Kaushal, Vinay (New Delhi, Institute for Defence Studies & Analyses, Pentagon Press, 2013).

SMITH, Roe M., *Military Enterprise and Technological Change*, (Cambridge Mass: The MIT Press, 1985).

RECEBIDO - 02/11/2013
APROVADO - 07/04/2014

ATUAÇÃO ESTATAL E PROGRAMAS MILITARES AEROESPACIAIS: UM ESTUDO DE FATORES QUE AFETARAM A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DA AERONÁUTICA

Patrícia de Oliveira Matos[1]
(Universidade da Força Aérea)

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar fatores determinantes da implementação de programas militares aeroespaciais, utilizando como parâmetro o grau de execução de programas da Aeronáutica na década de 2000 a 2009. Partindo do estudo da atuação estatal no setor aeroespacial, bem como dos resultados de uma análise econométrica, que relaciona o fluxo de recursos destinados ao Ministério da Defesa e o grau de execução de programas da Aeronáutica, o trabalho segue com a realização do estudo de caso do Projeto AMX, como forma de captar variáveis não quantitativas, omitidas do modelo econométrico adotado. Os resultados da análise quantitativa apontam para uma relação positiva entre as variáveis consideradas, embora os coeficientes encontrados devam ser analisados com cautela, dadas as limitações do modelo adotado. Na análise qualitativa, observa-se que o Projeto AMX representa um exemplo ilustrativo de projetos do setor aeroespacial que receberam o aporte governamental e que, posteriormente, tiveram seu desenvolvimento determinado pela oscilação orçamentária, bem como por questões relacionadas aos mercados interno e externo.

Palavras-chave: Orçamento de Defesa, PPA, Programas Militares, Programas Aeroespaciais, Projeto AMX.

---

[1] Professora da Universidade da Força Aérea (UNIFA), Doutora em Ciências Aeroespaciais pela UNIFA, Mestre em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP/ESALQ). E-mail: pomatos@hotmail.com.

Introdução

A segurança e a defesa nacional são consideradas atribuições exclusivas do Estado e, para realizá-las, os governos fazem uso do orçamento público, o que o torna um meio fundamental para a concretização de ações de cunho estratégico e, consequentemente, instrumento para a compreensão de prioridades e políticas públicas. Sendo assim, estudos que envolvam questões relacionadas ao papel político e estratégico do orçamento, sobretudo o de defesa, contribuem para subsidiar a condução de políticas para o setor, bem como para aprofundar e ampliar a discussão sobre a defesa nacional, utilizando ferramentas analíticas do campo da Economia.

Este estudo procura elucidar como determinadas questões econômicas envolvendo cortes, oscilações orçamentárias e mudanças com relação às previsões originais do orçamento federal afetam o setor de defesa, em particular, o setor aeroespacial. Para tanto, o trabalho é realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, com análises de cunho quantitativo e qualitativo, apresentando o seguinte objetivo geral: analisar fatores determinantes da implementação de programas militares aeroespaciais, utilizando como parâmetro o grau de execução de programas da Aeronáutica.

Esse objetivo geral desdobra-se em dois objetivos específicos: verificar a influência de variações no fluxo de recursos destinados ao Ministério da Defesa (MD) sobre o grau de implementação de programas da Aeronáutica, no período de 2000 a 2009, por meio de análises de regressão linear; e levantar outras variáveis intervenientes, omitidas do modelo econométrico, por meio do estudo de caso do Projeto AMX.

1 Atuação Estatal no Setor Aeroespacial Brasileiro

O desenvolvimento do setor aeroespacial está intimamente relacionado ao Estado, uma vez que este atua tanto como fonte de financiamento para pesquisa e desenvolvimento, como o principal consumidor das tecnologias desenvolvidas no setor. No Brasil, essa atuação do Estado é especialmente verificada nos efeitos gerados sobre a indústria aeroespacial da região de São José dos Campos, a partir de programas militares, como o Programa Espacial, e de encomendas governamentais que estiveram na origem da Embraer.

Para Pereira (1991), não apenas o setor aeroespacial, mas o setor de defesa como um todo está estreitamente relacionado à atuação estatal. Segundo o autor, as três principais empresas brasileiras de armamentos a Engesa, a Avibrás e a Embraer se desenvolveram a partir de programas que contaram com a participação do Estado, ao criar incentivos, conceder linhas de financiamento, participar em uma parte significativa da P&D e criar uma política de exportações para a viabilização econômica do setor.

Com relação ao segmento aeroespacial, Costa Filho (2000) observa que o papel do Estado nos programas é, em um primeiro momento, planejar, financiar e desenvolver as atividades e, em um segundo momento, incentivar a transferência dos resultados obtidos nessa área para outros segmentos da economia e da sociedade. Segundo o autor, no caso do setor aeroespacial, o Estado torna-se a figura central para estimular a capacitação tecnológica do país devido à natureza dos programas aeroespaciais que, geralmente, são de extrema complexidade, dispendiosos e de lenta maturação.

Esses recursos aplicados na P&D do setor aeroespacial são justificados, no planejamento orçamentário, pela aplicação em tecnologias que geram retorno à sociedade. No entanto, o retorno de investimentos do setor aeroespacial não pode ser medido considerando-se apenas os benefícios diretamente relacionados à geração de tecnologias, mas também, levando-se em conta os benefícios indiretos, como o aumento da capacitação de recursos humanos.

Segundo Meira Filho et. al. (1999), existe uma relação direta entre o orçamento governamental e o nível de produção da indústria espacial de um país, sendo que, no caso do Brasil, essa relação é ainda mais forte, pois o Estado brasileiro assume o papel de principal usuário das aplicações espaciais de interesse para o país.

Considerando o segmento a aeronáutico, Miranda (2007) comenta que, historicamente, esse setor conta com o apoio governamental e que, no Brasil, esse apoio foi justificado pelos interesses militares, pois, no pós guerra, o controle da indústria aeronáutica representava mais autonomia quanto à segurança nacional. Para a autora, na atualidade, ainda que essa preocupação possa influenciar decisões políticas, leva-se em consideração o fato de que a indústria aeronáutica, como fabricante de produtos de alto conteúdo e valor agregado, viabiliza a geração de empregos qualificados, as exportações e dinamiza outros setores.

Miranda (2007) comenta ainda que no setor aeroespacial, por se tratar de empresas cujas atividades envolvem elevados custos e riscos financeiros, os governos estão mais dispostos a promover estímulos e compensações, chegando a assumir parte desses custos e incertezas, por exemplo, quando financiam a P&D para projetos do setor. Para a autora, o estreito vínculo com o governo é uma das características marcantes desse segmento, especialmente via projetos para a aviação militar.

Neste mesmo sentido, Silva (2009) aponta que as compras realizadas pelo poder público na área militar podem impulsionar o desenvolvimento tecnológico e interferir positivamente no setor. Segundo o autor, para atender à demanda das Forças Armadas de se manterem equipadas, os governos contratam pesquisas e atividades de desenvolvimento, permitindo uma cadeia tecnológica com equipes especializadas, capazes de produzir novos conhecimentos e de criar as condições para a competição das empresas no setor privado.

O caso da Embraer representa o exemplo mais ilustrativo desse aspecto. A empresa entrou em atividade com uma encomenda do então Ministério da Aeronáutica de 80 aviões Bandeirante, que se somou, posteriormente, a outros projetos militares, como o Tucano, demonstrando que o mercado inicial da empresa foi o doméstico, garantido pela política governamental (BERNARDES, 2000).

Esses exemplos de projetos desenvolvidos para a FAB, ou que contaram com um volume elevado de recursos públicos, refletem o apoio que o Estado brasileiro concedeu à indústria aeronáutica. Esse apoio, do ponto de vista comercial, com encomendas governamentais, ou com a formação de recursos humanos e a transferência de tecnologia foram definitivos para que a Embraer obtivesse sucesso no mercado externo.

Porém, a atuação estatal tanto pode alavancar como gerar o retraimento do setor, o que pode ser visualizado nos resultados da Embraer ao final dos anos 80. A empresa apresentou um quadro desfavorável, no qual uma das razões apontadas foi o desenvolvimento de grandes projetos sem condições adequadas de financiamento, associadas ao fim do regime militar e ao esgotamento do modelo de substituição de importações. Segundo Miranda (2007), nessa época, as empresas públicas que haviam sido criadas sob os moldes desenvolvimentistas sofreram a redução do repasse de recursos, de acesso ao crédito, de financiamentos, de compras governamentais e a suspensão de programas de isenção fiscal.

Ainda com relação aos projetos militares da Embraer, Drouvot (1994) e Miranda (2007) citam o projeto AMX como um típico exemplo da atuação estatal, na continuidade de uma política de reserva de mercado e de compras públicas para a FAB. Outros projetos citados são: o avião Tucano, que passou por um processo de modernização e voltou a ser comercializado na versão Super Tucano/ALX, a partir de 1995; e o jato regional ERJ 145, adaptado para operar como uma aeronave de vigilância e sensoriamento remoto no projeto SIVAM.

Na atualidade, encontra-se em desenvolvimento o Projeto KC-390, aeronave de transporte militar, que poderá vir a substituir a frota do C-130, utilizado na FAB para, entre outras missões, o transporte de tropa e reabastecimento em voo.

2 Metodologia

Para a análise da influência de variações no fluxo de recursos destinados ao MD sobre o grau de implementação de programas da Aeronáutica, no período de 2000 a 2009, foram utilizados dados de programas constantes nos Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais (PPA) 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, bem como dados do SIPRI, deflacionados com base no IGP–DI de 2009. Com esses dados, foram definidas as variáveis e realizadas regressões lineares mantendo o grau de execução física de programas como a variável dependente e o fluxo de recursos destinados ao MD como a variável independente.

A seleção dos programas dos PPA´s a serem utilizados para a coleta de dados foi realizada mediante a observação dos programas do Comando da Aeronáutica (COMAER) que se mantiveram no período considerado, bem como da exclusão daqueles que apresentaram ações não estrita ou tipicamente militares. Foram então selecionados três programas: *Reaparelhamento e Adequação da FAB*, *Preparo e Emprego da Força Aérea* e *Tecnologia de Uso Aeroespacial*, que representaram 54% do total investido em programas do COMAER, segundo os dados do PPA 2004-2007.

A partir da análise da execução física e financeira anual para cada programa selecionado foi realizado o cálculo da média aritmética para o percentual anual de execução dos três programas, de modo a se definir a variável grau de implementação de programas da Aeronáutica. Desse cálculo, foram gerados os dados utilizados nas análises de regressão linear.

Tabela 1: Dados da pesquisa utilizados nas análises de regressão linear

ANO	Médias % de execução dos programas Aer		Var. % MD*	Despesas (em R$ milhões)**		
	Física	Financeira		Total MD (X_1)	Discricionárias MD	COMAER
2000	13,87	13,57	1,92	44.790,20	9.210,14	9.103,95
2001	167,71	89,18	11,59	49.979,99	9.802,85	9.855,34
2002	188,28	97,16	- 2,70	48.628,62	7.580,87	9.463,08
2003	52,44	63,78	-25,48	36.240,30	5.241,91	7.561,63
2004	89,92	99,79	1,24	36.689,93	6.625,58	7.731,32
2005	85,23	96,75	9,12	40.036,90	7.494,63	8.092,86
2006	64,75	77,43	6,05	42.458,52	7.258,73	9.378,39
2007	73,30	97,71	6,37	45.161,80	9.089,00	9.770,79
2008	57,32	93,20	1,07	45.644,27	9.262,73	8.508,06
2009	97,18	46,86	12,57	51.382,00	3.827,36	11.037,09
Média	89,00	77,54	2,17	44.101,25	7.539,38	9.050,25

Fontes: Relatórios anuais de avaliação dos PPA's; SIPRI; SIAFI/Portal SOF, IPEADATA.

Obs.: *Var. % MD corresponde à variação anual do total de recursos destinados ao MD;
**Valores deflacionados com base no IGP-DI, ano base 2009.

Após a análise econométrica, foi realizado o estudo do Projeto AMX, com o objetivo de se levantar outras variáveis intervenientes na implementação de programas da Aeronáutica, possivelmente omitidas do modelo econométrico.

3 Análise e Interpretação dos Resultados das Regressões

O resultado da análise de regressão linear para o grau de execução física como a variável dependente (Y_1) e o volume de gastos do MD (X_1) como a variável independente, gerou os seguintes parâmetros: $\hat{a}_1$ (constante da equação) igual a -122,56 e $\hat{a}_2$ (coeficiente da variável independente) igual a 0,005. Tais parâmetros permitiram a estimativa da equação: $(Y_1) = -122,65 + 0,005X_1$.

A equação indica que se o volume de gastos do MD for cerca de 40 bilhões de Reais, espera-se um grau médio de execução física anual para os programas de 77,35%. Dessa forma, o sinal encontrado para o parâmetro $\hat{a}_2$ corresponde ao esperado (influência positiva da variável explicativa).

No entanto, ao se verificar o grau de ajustamento da equação pela análise do coeficiente de determinação (R^2) observa-se um valor baixo para o mesmo (0,229), indicando que apenas 22,9% das variações no grau de execução dos programas seriam explicadas pelo modelo proposto. Além disso, a análise do teste t indicou um valor pouco significativo para a constante da equação, com a probabilidade de erro de 40,1% e um valor baixo também para a significância do coeficiente $\hat{a}_2$ (16,2% de margem de erro). Também o teste F, pela tabela de análise de variância, mostrou elevada margem de erro.

A baixa significância encontrada para o coeficiente da constante indicou a possibilidade de se aceitar tal valor como zero e se passar a realizar a estimativa da equação de regressão pela *origem*. Na análise de regressão pela origem, consideradas as mesmas variáveis, obteve-se um parâmetro $\hat{a}_2$ de 0,002, gerando a seguinte estimativa de equação: $(Y_1) = 0,002X_1$.

Desta forma, manteve-se o sinal esperado e obteve-se uma elevação no valor do R^2 (0,797). Com relação aos resultados dos testes t e F, a nova regressão também gerou melhores resultados, com a elevação da significância dos parâmetros.

Em termos teóricos, a regressão pela origem da relação entre execução física de programas e gastos do MD também pode ser aceita, na medida em que é possível se considerar que sem gastos não há execução, ou que, para que haja um mínimo de execução física de programas, certo volume de recursos deva ser destinado ao MD.

Para a análise da consistência das regressões foram realizados os testes de Durbin-Watson (para a detecção da correlação entre os resíduos) e o Dickey-Fuller (para a verificação da estacionariedade das séries temporais). O valor da estatística d (de Durbin-Watson) calculado pelo SPSS foi de 1,372, indicando a ausência de correlação serial nos resíduos. O teste da estacionariedade das séries temporais mostrou que as séries são estacionárias, fortalecendo os resultados da regressão.

No entanto, embora os testes de consistência apresentem resultados favoráveis ao modelo, a baixa significância dos parâmetros estimados na regressão com o intercepto, bem como as limitações da análise de regressão pela origem (impossibilidade de se interpretar o R^2 da maneira convencional) revelam que, possivelmente, o tamanho da amostra (n=10), que incorpora o período de 2000 a 2009, seja insuficiente para a obtenção de resultados mais consistentes. Além disso, as diferenças encontradas nas metodologias de divulgação dos resultados dos programas nos três PPA´s contemplados no período também podem ter gerado distorções no cálculo das taxas de execução física e financeira, comprometendo a exatidão das estimativas realizadas.

Esses resultados indicaram, ainda, a possibilidade de que variáveis importantes tenham sido omitidas da análise, ou que a variável explicativa gastos com o MD pudesse ser redefinida. Foram então realizadas outras análises de regressão, nas quais se passou a considerar a variável explicativa como:

- a variação anual dos gastos com o MD (X_2);
- o volume de despesas discricionárias do MD (X_3);
- o volume de recursos destinados apenas ao COMAER (X_4).

Para as três modificações na variável explicativa, foram realizadas análises de regressão com e sem o intercepto, considerando como variável dependente a execução física. Os resultados iniciais das análises ficaram aquém do esperado, principalmente nas regressões em que foi considerada a presença de uma constante na equação. As regressões pela origem apresentaram melhor ajustamento, com coeficientes mais significativos.

Tabela 2: Síntese dos resultados das análises de regressão linear pela origem tendo como variável dependente o grau de implementação de programas da Aeronáutica.

Variável independente	R^2	Sig. coeficiente β_2	Presença de autocorrelação	Variável independente estacionária
Gastos MD (X_1)	0,797	0,000*	não	sim
Variação (%) dos gastos MD (X_2)	0,086	0,382	não	não
Despesas Discricionárias MD (X_3)	0,726	0,001	não	sim
Gastos COMAER (X_4)	0,783	0,000*	não	sim

Fonte: Dados da pesquisa (resultados SPSS).

Obs.: * Indica valores muito pequenos.

Com exceção para a variável independente X_2, cuja regressão foi descartada pela baixa significância, as análises de regressão pela origem geraram resultados semelhantes para as outras três variáveis independentes.

3.1 Considerações sobre os resultados da análise econométrica

Inicialmente, a observação sobre a execução física e financeira dos programas selecionados superou as expectativas, pois contrastou com as colocações de estudos que abordam a implementação de programas no âmbito das Forças Armadas. Diversos autores argumentam que a falta de recursos vem gerando o adiamento de diversos projetos militares, ou, até mesmo, impedido a manutenção de obrigações já assumidas, comprometendo a operacionalidade das Forças. O que explicaria essa distorção entre os dados coletados e as posições assinaladas pelos autores?

No período de 2000 a 2009, o programa *Reaparelhamento e Adequação da FAB* apresentou um elevado percentual de execução física, indicando que o governo federal atingiu as metas propostas no PPA para as diversas ações e projetos de reaparelhamento e adequação, apesar das oscilações no grau de execução. Observa-se, contudo, que o ano de 2002 eleva sobremaneira a média do período, o que pode estar relacionado às diferenças encontradas na metodologia de avaliação do PPA 2000. Além disso, o ano de 2002 reflete o período final de um mandato, onde, normalmente, se busca garantir as realizações propostas no PPA diante das incertezas de um novo governo.

O programa *Preparo e Emprego da Força Aérea* também apresenta elevados percentuais de execução física e financeira no período, indicando que, no mínimo, as previsões dos planos plurianuais foram realistas quanto às metas estipuladas para o período. Nesse aspecto, há que se considerar que esse programa é vital para a FAB, pois atinge diretamente as atividades fim, ações de manutenção da Força, não possibilitando cortes ou adiamentos sem comprometer seriamente o seu funcionamento.

Já o grau de execução física e financeira do programa *Tecnologia de Uso Aeroespacial* oscilou bastante ao longo da década, atingindo, contudo, média elevada no período devido, principalmente, aos anos de 2001 e 2002, de forma semelhante ao ocorrido nos demais programas.

No entanto, ao se considerar os graus de execução física e financeira dos programas, deve-se levar em conta que a definição dos objetivos a serem atingidos no plano envolve não apenas questões técnicas, mas também políticas, acarretando que as metas do PPA não necessariamente refletem as reais necessidades das Forças, mas representam as prioridades da gestão administrativa (e política) do plano. Este fator implica na possibilidade de que ainda que haja elevado grau de implementação, medido pela relação entre o previsto e o executado, não há garantias de que esse percentual represente o pleno atendimento das necessidades das Forças, mas tão somente que o governo federal conseguiu cumprir as metas fixadas quando da elaboração do PPA.

Conforme Mindlin (2003), a implementação de um plano é um fenômeno político, refletindo a relação num dado sistema entre política e administração. Também Cardoso (2003) faz essa relação entre o planejamento e a política, pois, para o autor, a definição de planos (com seus objetivos e metas) envolve não apenas a alocação de recursos, mas também de valores na medida em que se definem como esses objetivos são propostos e os recursos são distribuídos.

Com relação ao modelo adotado, observa-se que as oscilações nos percentuais de execução física e financeira, principalmente nos quatro primeiros anos da década, com fortes elevações em 2001 e 2002, seguidas de uma queda em 2003, podem estar associadas às variações no fluxo de recursos destinados ao MD, o que foi demonstrado pelas análises de regressão. Observou-se, como o

esperado, que o fluxo de recursos destinados ao MD de fato afeta a implementação dos programas, embora a tentativa de se redefinir esse fluxo, especificando-o como despesas discricionárias ou do COMAER não tenha gerado resultados mais satisfatórios para as análises de regressão com o intercepto, ocasionando a desvantagem de não se poder interpretar o R^2 da maneira convencional.

Assim, os resultados encontrados apontam para a possibilidade de que o grau de implementação de programas da Aeronáutica envolva não apenas fluxos de recursos, mas também outras variáveis omitidas do modelo e de maior dificuldade de mensuração como a política e a gestão. Como forma de se levantar essas outras variáveis, de cunho mais qualitativo, e ainda para verificar, mais profundamente, questões abordadas na análise quantitativa, foi realizado o estudo de caso do Projeto AMX.

4 O Projeto AMX

O projeto AMX surgiu na década de 70, a partir um acordo conjunto assinado pelo Brasil e Itália para o desenvolvimento de uma aeronave de ataque. O projeto foi conduzido por um consórcio entre as companhias italianas Alenia Aerospazio, Aermachi e a brasileira Embraer. Atualmente, o projeto faz parte do programa *Tecnologia de Uso Aeroespacial* que prevê a modernização das aeronaves.

A partir de 1981, teve início o desenvolvimento do AMX. Sua apresentação oficial ocorreu na Itália em 1985 e o primeiro protótipo construído no Brasil realizou seu voo inicial em outubro desse mesmo ano. Com o cronograma atrasado, somente em 1988 as entregas começaram, com o primeiro exemplar entregue à Força Aérea Italiana (CAVAGANARI FILHO, 1993). Em 1989 foi realizada a primeira entrega à FAB, quando o AMX A-1 tornou-se operacional. Sua versão de treinamento, o AMX-T, passaria a ser entregue em 1990, quando foi também declarada operacional.

Cavagnari Filho (1993) aponta que ocorreram recorrentes alterações no cronograma de entregas do AMX, enquanto socorros orçamentários eram destinados à Embraer, tendo como consequência, uma redução na previsão da distribuição de aeronaves para a FAB.

Segundo o autor, em 1991, o então Ministério da Economia liberou US$110 milhões para o programa, visando cumprir seu cronograma de fornecimento. Porém, com o agravamento da crise da Embraer, houve a redução de 50% do seu pessoal, queda das exportações e aumento de suas dívidas de curto prazo, encerrando o primeiro semestre de 1993 com um elevado nível de endividamento.

Para o autor, o AMX teve um considerável peso nesse endividamento, uma vez que a média dos investimentos em P&D, de 1983 a 1989, foi de 63% do total dos investimentos da empresa, sendo que o AMX consumiu a maior parte. A justificativa para esses investimentos seria a aceitação no mercado internacional, pois, de acordo com uma pesquisa realizada pela coordenação do programa, o mercado externo poderia absorver em torno de 2500 aeronaves desse tipo e, como o preço do AMX era considerado bastante competitivo, haveria a possibilidade de se vender cerca de 600 aeronaves em médio prazo (CAVAGNARI FILHO, 1993).

Já para Torres Filho (2007), um dos problemas enfrentados para a exportação do AMX refere-se à elevação no preço unitário do avião, que acabou se tornando o dobro do valor inicialmente previsto, muito superior ao custo de uma aeronave similar "de prateleira" na época.

Frischtak (1992) aponta que embora as forças aéreas brasileira e italiana tenham sido as clientes iniciais, o AMX foi projetado, desde seu início, com um custo relativamente baixo, para atender aos mercados de exportação fora dos grandes países desenvolvidos. Para o autor, o AMX provou ser uma aeronave eficiente, confiável e de fácil manutenção. O principal problema enfrentado pelo projeto seria, entretanto, as baixas taxas de produção ocasionadas pelas quedas nas encomendas da Itália e do Brasil, **devido à diminuição dos orçamentos de defesa.**

Segundo Drouvot (1994), em 1988, após o governo brasileiro ter gasto US$ 170 milhões, reduziu os financiamentos ao projeto devido à sua política de redução do déficit público. Taveira e Silva (1992) também mostram que o país enfrentou uma série de dificuldades orçamentárias no desenvolvimento do projeto, reduzindo de 79 para 56 as aeronaves adquiridas no Brasil. Ainda devido aos diversos adiamentos por questões orçamentárias e à falta de capacidade interna instalada, "a parte de competência brasileira na fabricação do motor foi introduzida gradualmente, sendo que,

somente a partir do final de 1991, é que foram criadas as condições para produção no Brasil de todas as peças da parte que lhe coube" (TAVEIRA; SILVA, 1992, p. 21).

Na década de 90, na Itália, o AMX estaria sendo montado à taxa de dois por mês e, no Brasil, em menos de um por mês. Para Frischtak (1992), ambos os países seriam capazes de duplicar as suas taxas de produção. Em meados de 1991, os dois primeiros lotes do AMX foram entregues à Força Aérea Italiana e, do primeiro lote de 30 aviões previsto para a FAB, apenas 10 haviam sido entregues.

Torres Filho (2007) comenta que os investimentos realizados no programa não surtiram os efeitos de longo prazo desejados, devido à falta de encomendas no mercado externo. Cavagnari Filho (1993) também aponta que o avião não alcançou, nem de longe, o sucesso comercial esperado. Para o autor, a demora de 10 anos entre a concepção do produto e as primeiras entregas, revelava o grau de dificuldades que o avião enfrentaria nesse exigente mercado internacional. Além disso, o autor ressalta que, na década de 90, a situação econômica do país era completamente diferente daquela existente "à época da formalização do Acordo Brasil-Itália, entre 1979 e 1980, quando ainda se faziam projetos de futuro baseados nos índices de crescimento obtidos na década de 70", o que tornava difícil para a FAB manter as aquisições previstas, estreitando o mercado interno do AMX.

Concorreu ainda para o insucesso comercial do AMX a retração no mercado bélico na década de 90, marcada por modificações advindas do pós Guerra Fria. Segundo Dagnino (2008), nos anos 90, o gasto militar mundial reduziu-se a um terço em termos reais (entre 1989 e 1996), pois já não se demandavam grandes arsenais de armas tradicionais e novas práticas comerciais passaram a ser utilizadas no segmento militar.

Segundo Torres Filho (2007), o Brasil também enfrentou dificuldades para a exportação do AMX a outro possível mercado consumidor: a Venezuela. Para o autor, parte destas dificuldades ocorreu devido à interferência do governo norte americano, alegando-se a existência, no AMX, de diversos componentes fabricados nos EUA.

Verifica-se assim, que a exportação de produtos militares, além de condicionada por fatores internos como as limitações orçamentárias, está também vinculada à política externa de determinados países.

O insucesso comercial do AMX gerou muitas críticas na imprensa devido à sua associação à crise enfrentada pela Embraer, bem como ao volume elevado de recursos públicos destinados ao programa. Segundo Miranda (2007), uma das razões para essas críticas é que muitas das empresas envolvidas no projeto não prosperaram depois do seu término. Com a interrupção do projeto, produziu-se menos do que o previsto, o que agravou as dificuldades que atravessavam algumas dessas empresas, que sofriam com a baixa escala de produção, os altos custos, a falta de recursos próprios, a desatualização tecnológica e o difícil acesso ao crédito.

No entanto, diversos autores apontam resultados positivos do projeto AMX, como a melhora na capacidade operacional da FAB. Ao se considerar esses resultados, ressalta-se também outro aspecto: a capacitação gerada para a indústria aeronáutica nacional. Nesse aspecto, Miranda (2007) comenta que todas as fases de desenvolvimento do AMX foram marcadas por pesquisas intensivas nas empresas propiciando que, ao final do projeto, o conjunto de engenheiros e técnicos envolvidos na construção do AMX tivesse ampliado o conhecimento em diversas áreas, o que pôde ser incorporado aos projetos da aviação civil.

Forjaz (2004) e Bernardes (2000) também apontam que alguns dos progressos técnicos conseguidos com o AMX foram posteriormente empregados no projeto ERJ-145, caracterizando a tendência permanente da Embraer de acumular o aprendizado tecnológico empregado em diferentes e sucessivas "famílias" de aeronaves.

Esse mesmo aspecto é mencionado por Funari e Manduca (2007) e Frischtak (1992). Para os primeiros, embora o projeto AMX tenha sido prejudicado pela incapacidade do governo brasileiro de manter a renovação de sua frota prevista no programa inicial, além da falta de encomendas internacionais que alavancassem a produção, o projeto gerou investimentos determinantes para que a Embraer atingisse o atual grau de competitividade no segmento de jatos comerciais médios e de aeronaves de treinamento como o Tucano e o Supertucano.

Para Frischtak (1992), o AMX teve grande significado para a Embraer, pois, com o projeto, a empresa deixou o seu nicho de mercado tradicional, na tentativa, tanto de desempenhar um papel importante no fornecimento para a FAB, como para competir com americanos, franceses e russos. O autor considera que estes não são objetivos triviais, dadas as descontinuidades tecnológicas envolvidas no projeto e a diminuição dos orçamentos militares durante o período no qual o AMX foi lançado.

Segundo Silva (1999), ao final do projeto AMX, as equipes brasileiras, tanto da Embraer como da FAB, conseguiram as qualificações necessárias, estando capacitadas a projetar ou modificar qualquer item das complexas instalações eletrônicas da aeronave. Para Miranda (2007), esse conjunto de conhecimentos e tecnologias viabilizado pelo AMX é que levou Maurício Botelho, quando então presidente da Embraer, a afirmar que "se não fosse o AMX, a Embraer não seria o que é hoje." (MIRANDA, 2007, nota de rodapé, p.44).

Segundo Cavagnari Filho (1993), como consequência do projeto, a Embraer teve que duplicar o seu parque de usinagem e realizar um intenso treinamento de pessoal para operá-lo, se capacitando para o desenvolvimento da "inteligência" do avião (o software), o que gerou a necessidade de conhecer a totalidade do processo.

Com relação à participação do Estado no setor, Miranda (2007) considera que, depois do AMX, não surgiu nenhum outro programa de vulto que se voltasse para um planejamento estratégico com o objetivo de fortalecer as indústrias do setor, mas apenas alguns mecanismos isolados de diferentes instâncias do governo.

A partir de 2003, o programa AMX evoluiu para a fase de modernização e incorporação de melhorias, no entanto, desde então, a continuidade desse programa enfrenta o problema das restrições orçamentárias vivido pela FAB. O Projeto de Modernização das aeronaves AMX, iniciado em 2003, com a contratação da Embraer como empresa principal, foi o responsável pela execução de todas as atividades de modernização, tendo por objetivo manter ativa por mais 20 anos a frota dos 53 aviões de combate em atuação no país (BRASIL, 2009).

No PPA 2000-2003, visualiza-se a incorporação das propostas envolvendo o AMX no *Projeto de Modernização do AMX*. Segundo o documento, esta modernização tinha como objetivo resolver os problemas de obsolescência de alguns equipamentos da configuração das aeronaves AMX, buscando a integração com os projetos AL-X e F-5BR (BRASIL, 2003). Já nos relatórios de avaliação do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011 o projeto se situa no contexto do programa *Tecnologia de Uso Aeroespacial*. Nesses relatórios, percebem-se as dificuldades encontradas para a sua viabilização, como exemplo:

> Os recursos disponibilizados em 2007 para o caça AMX foram insuficientes para permitirem honrar os compromissos contratuais assumidos, forçando o replanejamento da entrega das aeronaves modernizadas para o período de 2011 a 2014. (BRASIL, 2008, p.133).

Conforme os dados da figura 1 observa-se que a execução orçamentária do Projeto AMX acompanhou as oscilações do fluxo orçamentário do Ministério da Defesa, que sofreu um corte profundo no ano de 2003. Posteriormente, verifica-se uma recuperação no nível de recursos destinado ao projeto, para uma nova queda a partir de 2007.

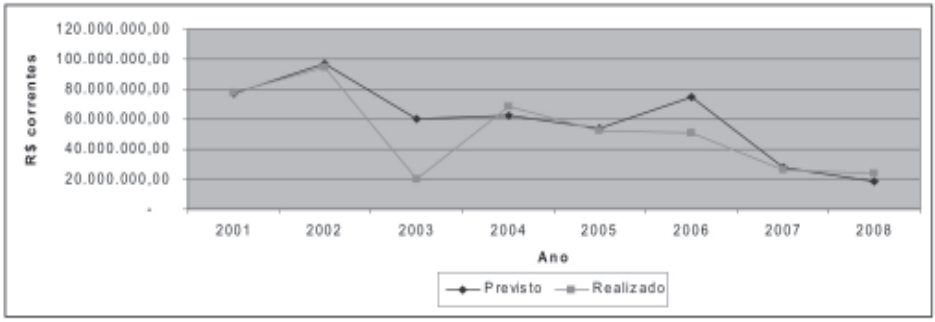


Figura 1: Execução orçamentária do Projeto AMX (2001-2008).
Fonte: Relatórios anuais de avaliação do PPA – Ministério do Planejamento.

No início do ano de 2009, o COMAER anunciou que o contingenciamento de verbas não iria afetar os programas prioritários, como o AMX. Ainda em 2009, foi divulgado no Diário Oficial da União um contrato acessório do Programa de Modernização, firmado entre o Comando da Aeronáutica e a Embraer para a aquisição de equipamentos inexistentes no mercado nacional. No entanto, no relatório de Avaliação do PPA 2008-2011, não constam valores relativos à execução da ação *Desenvolvimento do AMX* para o ano de 2009, apenas uma previsão de recursos alocados para 2011. A partir desse período, não foram encontrados dados relativos aos resultados dessa ação, que foi incorporada à ação 3128 *Modernização e Revitalização de Aeronaves*.

Conclusões

A atuação do Estado no setor aeroespacial envolve uma série de investimentos que surgem sob a forma de programas, inseridos no processo de planejamento estatal. Nesse processo, o Estado determina quais serão os programas do setor a receberem o aporte público, a partir de uma definição de prioridades nacionais que envolvem questões de ordem político estratégica, bem como de ordem econômica, dada a limitação dos recursos públicos.

Neste estudo, buscou-se analisar fatores determinantes da implementação de programas militares aeroespaciais, utilizando como parâmetro o grau de execução de programas da Aeronáutica. Observou-se que as variações no fluxo de recursos destinados ao MD de fato afetaram a implementação dos programas selecionados no período de 2000 a 2009. Contudo, os resultados da pesquisa apontaram ainda para a presença de outras variáveis intervenientes e de maior dificuldade de mensuração como fatores políticos relacionados à definição de prioridades e de metas do PPA e a própria gestão interna dos recursos e dos programas.

Nesse sentido, verifica-se que além da garantia de um fluxo previsível e regular de recursos, não sujeito a oscilações bruscas, mecanismos que assegurem a consistência dos planos e a otimização dos processos administrativos são fundamentais para que se alcance níveis elevados de implementação de programas.

A observação de outras variáveis, não quantitativas, levou à opção de se realizar o estudo de caso do Projeto AMX. O estudo expôs e exemplificou as dificuldades relacionadas às variações nas prioridades políticas, bem como a questões de gestão, como a delimitação de mercados consumidores (interno e externo) dos projetos e, ainda, os problemas oriundos da política externa que condiciona o segmento de produtos bélicos.

Dessa forma, observa-se a permanência, na atualidade, das oscilações na execução dos recursos destinados aos programas aeroespaciais, revelando que o projeto estudado, assim como outros considerados prioritários no país, continuam tendo como característica básica os atrasos em seus cronogramas, decorrentes dos contingenciamentos e das restrições orçamentárias vivenciadas ao longo de seu desenvolvimento, com todos os custos tecnológicos, econômicos e estratégicos decorrentes.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, R. **O caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial**: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. São Paulo: CYTED: PGT/USP, Cadernos de Gestão Tecnológica, 2000.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. CECOMSAER. **Nota oficial sobre o Programa de Modernização das Aeronaves A-1 (AMX) da FAB**. 2009. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=imprensa>. Acesso em: 17 dez 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatórios de Avaliação do PPA 2000-2003, PPA 2004-2007 e 2008-2011**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 26 de setembro de 2011.

CARDOSO, F.H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

CAVAGNARI FILHO, G.L. P & D militar: situação, avaliação e perspectivas. **Premissas**, caderno 5, dez. 1993. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nee/Premissas.htm>. Acesso em: 20/09/2008.

COSTA FILHO, E.J. **A política científica e tecnológica do setor aeroespacial brasileiro: da institucionalização das atividades ao fim da gestão militar:** uma análise do período 1961-1993. 2000. 218f. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica). Instituto de Geociências. Unicamp, Campinas, 2000.

DAGNINO, R. Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira? **Revista Oikos**, UFRJ, Rio de Janeiro, n.9, ano VII, 2008, p.113-137.

DROUVOT, H. Liberalismo e política nacional de desenvolvimento tecnológico: a indústria aeronáutica no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 22, n. 1, 1994. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/788/1051> Acesso em: 10 dez. 2011.

FORJAZ, M.C.S. **Embraer como empresa estatal (1969-1994).** FGV - Relatório de pesquisa n. 10, EAESP/GV Pesquisa, 2004.

FRISCHTAK, C.R. Learning, technical progress and competitiveness in the commuter aircraft industry: an analysis of Embraer. **Industry and Energy Department Working,** Paper Industry Series, Paper n. 8, The World Bank, June 15, 1992.

FUNARI, P.P.; MANDUCA, P.C. Dois aspectos do desenvolvimento estratégico no Brasil: a pesquisa universitária e as forças armadas. **Strategic Evaluation**, International Journal of Defence & Conflict Analysis. Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, Corunha**,** n. 1, 2007.

MEIRA FILHO, L.G. et al. Considerações sobre a natureza estratégica das atividades espaciais e o papel da Agência Espacial Brasileira. **Parcerias Estratégicas**. N.7, p. 7-20, Out. de 1999.

MINDLIN, B. O conceito de planejamento. In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MIRANDA, Z. **O voo da Embraer**: a competitividade brasileira na indústria de alta tecnologia. São Paulo: USP/Editora Papagaio, 2007.

PEREIRA, M.B. A crise da indústria bélica brasileira demonstra que o modelo que a viabilizou está superado. **Teoria e Debate**, n. 14, abril/maio/junho de 1991. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/>. Acesso em: 16 out. 2008.

SILVA, O. Capacidade de compra das Forças Armadas e sua contribuição para o desenvolvimento econômico da nação. In: ROCHA, M. **Política, Ciência e Tecnologia e Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: UNIFA, 2009.

TAVEIRA, N.S.; SILVA, A.A. Programa AMX – Uma reflexão. **Revista Aeronáutica**. N. 188, p.20-26. Set./Out. 1992.

TORRES FILHO, A. S. Globalização e a indústria de defesa nacional. **Strategic Evaluation**, International Journal of Defence & Conflict Analysis, n. 1, p. 123-176, Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2007.

RECEBIDO - 30/07/2013
APROVADO - 07/04/2014

UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO ENSINO SUPERIOR MILITAR

Waldimir Pirró e Longo*
William de Sousa Moreira**

Palavras chaves: educação militar; ensino superior militar; instituições militares de ensino

Disponível no Ensaio T 16 em http://www.waldimir.longo.nom.br/publicacoes.html

1 Introdução

Abordar as transformações mais recentes no ensino superior militar é um desafio que torna necessário fazer alguns esclarecimentos sobre a abrangência do presente trabalho.

Em primeiro lugar, ele diz mais respeito ao preparo de um oficial do Exército, cujas aptidões e conhecimentos são distintas daqueles dos oficiais da Marinha e da Força Aérea. Contrariamente aos últimos, o oficial do Exército em ação de combate entra, normalmente, em contato aproximado e, não raro, em contato físico com o inimigo, além de, inexoravelmente, interagir com a população civil da região onde as operações têm lugar.

Em segundo, a formação de um oficial do Exército exige, sinteticamente, o desenvolvimento pessoal em três áreas: intelectual, militar e física. Este trabalho versará, primordialmente, da parte intelectual da formação do oficial combatente da Força Terrestre.

Em terceiro, considerando-se as definições de treinamento e de educação, dadas a seguir, este texto centrar-se-á na análise, conclusões e sugestões sobre o segundo.

---

* Doutor em Engenharia e Ciências Materiais e Metalurgia pela University of Florida (EUA). Pesquisador Emérito do CNPq e Professor Emérito da UFF.

** Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de guerra Naval (PPGEM/EGN)

> - Treinamento cria competência no uso de meios (ferramentas e máquinas) exigidos para realizar tarefas específicas. Diz respeito ao ensinar coisas que são conhecidas e usando coisas que operam de alguma maneira previsível.
> - Educação, visa transmitir/ensinar conhecimentos de tal maneira que as ferramentas intelectuais corretas estejam disponíveis quando necessário, podendo ser selecionadas e usadas para alcançar um efeito desejado. Diz respeito a aprender aquilo que não sabemos mas que prevemos que devemos saber para sermos bem sucedidos.

Em quarto, embora não explicitado na maioria dos estudos, as transformações pelas quais têm passado a formação básica dos oficiais dos exércitos, levam sempre em consideração os chamados atributos do combatente. No presente caso, foi lembrado o metafórico e útil debate Esparta versus Atenas, que sempre tem sido componente das discussões a respeito da educação do militar profissional (FOOT, 2006). A Tabela 1 apresenta um esboço das características distintivas entre os combatentes de Esparta e de Atenas, na visão de Foot.

Valores de Esparta	Valores de Atenas
Austeridade e gloria pessoais	Experiência e elevada cultura
Disciplina e auto sacrifício	Criatividade e pensamento crítico
Ciência e tecnologia	Filosofia e história
Patriotismo e honra	Compreensão de diferencas culturas
Heroísmo pessoal	Politicamente "*post-heroic*"

Tabela 1 - Atenas e Esparta: características diferenciadoras sugeridas

Embora a listagem não seja completa, a metáfora sugere os produtos dos dois extremos do espectro de educação e treinamento dos militares. Esparta ensina a dominar o que é conhecido, enquanto Atenas fornece as ferramentas com as quais se lida com o desconhecido. O primeiro é treinamento, o segundo é educação.

Na formação dos oficiais, obter um correto equilíbrio entre os dois extremos é uma obrigação e tarefa do país. Normalmente, os oficiais, ao longo das suas carreiras caminham de uma formação de valores primordialmente espartanos, nas academias de formação inicial, para valores predominantemente atenienses, nas escolas de altos estudos mais adiante do meio das carreiras.

Finalmente, transcreve-se um pensamento que permeia todo o presente trabalho. Segundo o Major General Robert H. Scales, do US Army War College, "a guerra é um jogo de seres pensantes e somente aqueles que investirem tempo para estudar a guerra estarão preparados para lutar competentemente. Soldados e fuzileiros necessitam tempo para reflexão, tempo para aprender, ensinar, pesquisar e escrever. Nesta nova era de guerras, nós devemos fazer mais para preparar os soldados para pensar tanto quanto para agir" (FOOT, 2006).

2 Por que alterar o treinamento e a educação?

As mudanças podem se dar em duas componentes distintas do ensinar e do aprender , isoladas ou em conjunto, a saber, no conteúdo e/ou no processo. Na mudança de conteúdo altera-se o que ensinar, na mudança de processo modifica-se como ensinar.

Em geral, as mudanças no conteúdo são efetuadas por duas razões: devido à dramática evolução das tecnologias de emprego militar, e por causa das mudanças ocorridas na natureza dos conflitos e das intervenções militares, assim como das novas formas de violência organizadas. Sem as alterações, corre-se o risco de enfrentar o novo conflito com a doutrina equivocada e com meios materiais e humanos não adequados à nova realidade.

As mudanças no processo igualmente se dão por duas razões, em geral: primeiro, como reflexo das crescentes interações com o meio externo (civil) e, segundo, devido à evolução natural do processo educacional.

2.1 Evolução tecnológica

A partir do Século XIX, o desenvolvimento científico e tecnológico passou a ser crescentemente impulsionado por dois movimentos:

a) a geração de tecnologias, anteriormente feita na base da intuição e do empirismo, passou a ser realizada a partir de conhecimentos científicos previamente existentes; e

b) conhecimentos científicos passaram a ser procurados não mais somente com a finalidade de melhor conhecer o universo, ou seja, como um bem cultural, mas, também, crescentemente, com o propósito de empregá-los na produção de bens e serviços vislumbrados, portanto gerando valor comercial.

Como consequência da busca e uso sistemático e bem-sucedido de conhecimentos científicos para a produção de inovações tecnológicas, estima-se que o acúmulo de conhecimentos científicos, desde então, ao longo do tampo, têm se dado segundo uma curva exponencial, sem sinal de arrefecimento. Evidentemente, tal desempenho tem se refletido numa aceleração das mudanças sociais sem precedente na história da humanidade, provocada pela frequente introdução de inovações em produtos e serviços, cada vez mais sofisticados e VMV complexos, que alteram a vida dos cidadãos, o funcionamento das instituições e das empresas e o desenvolvimento e o poder relativo dos países.

No Século XX, durante a Segunda Grande Guerra, nos países Aliados contra o Eixo, o potencial científico e tecnológico foi mobilizado para o esforço bélico, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, além da Rússia. A intervenção do Estado, principalmente por intermédio das Forças Armadas, acelerou a geração e uso dos conhecimentos científicos para geração de tecnologias e a passagem dessas à produção em escala industrial, gerando resultados extraordinários. Através da ação direta de órgãos dos governos, do financiamento estatal e do planejamento da pesquisa e do desenvolvimento experimental envolvendo as indústrias, os institutos e universidades, foram geradas inovações, aperfeiçoados materiais e serviços que puseram em evidência o valor estratégico da mobilização do potencial científico e tecnológico da nação. Exemplo marcante do sucesso dessa intervenção mobilizadora, nos Estados Unidos, foi o Projeto Manhattan, que resultou no desenvolvimento da primeira bomba atômica.

Enquanto mobilizados pelo esforço de guerra, os cientistas e os engenheiros trabalharam, não somente para produzir equipamentos bélicos, mas envolveram-se, com sucesso, na análise

dos seus usos táticos e estratégicos, na logística, na estatística aplicada e no aperfeiçoamento das técnicas organizacionais e de tomada de decisão pelos estados-maiores.

Os avanços científicos e tecnológicos alcançados foram decisivos para o desfecho do conflito e na consequente nova distribuição do poder em nível mundial. Além disso, durante e após a Guerra, os resultados das pesquisas conduzidas para fins militares tornaram-se fontes de valiosas tecnologias e de inovações de vasto uso civil e de elevado valor agregado, tais como: aviões à jato, computadores, aparelhos de comunicações, energia nuclear, novos materiais, etc.

Tornou-se evidente no pós-guerra que a capacidade científica e tecnológica havia passado a ser importante fator de ordenamento do poder relativo entre os Estados, nos aspectos políticos, econômicos e militares. Como consequência, ciência e tecnologia passaram à categoria de preocupação política central nos países mais desenvolvidos. Assim, esses governos ampliaram a atuação do Estado nesse campo por meio de políticas específicas, de seu reconhecimento institucional, da criação de órgãos especializados de apoio, mecanismos e procedimentos facilitadores, incentivos e suporte financeiro. Pode-se afirmar que os Estados Unidos da América tornaram-se a vanguarda e o maior exemplo desse processo. Influenciado e inspirado pela postura norte-americana relativa à C&T durante e após a Segunda Grande Guerra, o Brasil começou, na década de 50, a expandir e dar uma organização sistêmica à sua comunidade científica, tecnológica e empresarial. Ao final da década de 70, pode-se considerar que o País tinha constituído e colocado em funcionamento, um verdadeiro sistema de desenvolvimento científico e tecnológico. Consequentemente, ficou em condições de, quando necessário, mobilizá-lo para a solução de seus problemas políticos, sociais, econômicos, bem como àqueles referentes à sua soberania e defesa.

O rápido desenvolvimento tecnológico da microeletrônica, da informática, das telecomunicações e da automação, assim como o exponencial crescimento das suas aplicações, afetaram de tal maneira a organização e o funcionamento do setor produtivo, as qualificações exigidas para o trabalho, as relações sociais, o acesso às informações e as políticas governamentais, que se admite estarmos vivendo a Terceira Revolução Tecnológica ou Industrial.

Segundo Dreifuss [10,11] no paradigma tecnológico de produção atual ocorre o predomínio do complexo "teleinfocomputrônico" (microeletrônica, eletrônica digital, informática, telecomunicações, automação, robótica), além de biotecnologia e, mais recentemente, a nanotecnologia. O espectro de tecnologias centrais no atual paradigma de produção de riquezas, que incluem as conhecidas TICs, não têm sido difundido e dominado na amplitude e profundidade desejáveis para os países retardatários no desenvolvimento.

Porém, é preciso considerar que a difusão e domínio das tecnologias centrais, impregnadas de conhecimentos científicos, também não é um problema trivial. Na realidade, as tecnologias de base empírica são facilmente entendidas e, portanto, sua cópia e produção por empresas retardatárias, por exemplo, é uma questão de oportunidade e de disponibilidade econômica. Por sua vez, por serem fruto da aplicação de conhecimentos científicos, as tecnologias modernas mais relevantes e seus processos de produção, não são facilmente compreendidos e, conseqüentemente, são extremamente difíceis de serem copiadas. Isto é, são altamente discriminatórias: quem não tiver competência científica e capacidade tecnológica estará condenado à periferia, mesmo que disponha dos demais fatores de produção (capital, mão-de-obra e matérias-primas) (LONGO, 2007).

Finalmente, a doutrina militar de qualquer país tem que, necessariamente, considerar continuamente os avanços tecnológicos ocorridos e aqueles possíveis de ocorrerem, uma vez que estratégia e tática são dependentes das tecnologias disponíveis; e estas, por sua vez, não raro, podem requerer desenvolvimentos tecnológicos específicos para serem factíveis. No campo de batalha, a surpresa causada no inimigo pelo emprego de uma nova tecnologia pode ser decisiva. Contra uma arma desconhecida não há defesa. Por sua vez, a dissuasão como estratégia de defesa, baseia-se, principalmente, em superioridade tecnológica. Segundo o Major General USAF I. R. Holley, "Os problemas na formulação de uma doutrina militar são enormemente complicadas pelos avanços tecnológicos. Há um perigo sempre presente de se permitir que a doutrina endureça e se transforme em dogma quando os militares falham na avaliação das implicações de um avanço tecnológico que tem grande potencial de alterar o caráter da guerra (HOOLEY, 2004).

Somente para ilustrar e salientar a estreita relação entre as necessidades e prioridades da área da defesa e o desenvolvimento científico, cita-se que, nos EUA, 58% dos químicos e 43% dos físicos agraciados com o Prêmio Nobel tiveram suas pesquisas, anteriores às láureas, financiadas pelo seu subsistema de C&T subordinado ao Departamento de Defesa e às Forças Armadas Singulares (LIEBERMAN, 1999).

Conforme exposto anteriormente, o acúmulo de conhecimentos, ao longo do tempo, tem resultado numa curva exponencial sem sinais de arrefecimento. Estima-se que o conhecimento científico tem sido duplicado a cada 10 a 15 anos (PRICE, 1963). Na escalada da evolução científica e tecnológica não há patamar definitivo a ser atingido, pois a evolução é contínua. Pode-se afirmar que vivemos num mundo aceleradamente cambiante, onde impera a incerteza e, muitas vezes, surpresas desqualificam abalizadas estimativas e avaliações de conjuntura. Na área militar, para se ter uma visão da dinâmica da evolução, bastaria comparar as tecnologias militares empregadas na Primeira Grande Guerra (1914-1918) com as utilizadas na invasão do Iraque pelo exército dos Estados Unidos, em 2003.

A dinâmica científica e tecnológica exposta tem profundas implicações para as Forças Armadas, resumidamente listadas abaixo:

- Doutrina, estratégia, táticas e conduta militares são continuamente afetadas, exigindo constantes reavaliações, devidas à ocorrência de possível Revolução em Assuntos Militares - RAM ("Revolution in Military Affairs" – RMA) que, segundo Turner (TUNER, 2000), pode ser definida como *"uma grande mudança na natureza da guerra, resultante do emprego de novas tecnologias as quais, combinadas com as dramáticas mudanças na doutrina, nos conceitos operacional e organizacional militares, alteram fundamentalmente o caráter e a conduta das operações militares".* Considera-se que, atualmente, esta ocorrendo uma revolução impulsionada pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC).

- Rápida obsolescência dos equipamentos bélicos, cada vez mais sofisticados e caros.

- Maior centralização da autoridade (perigo do micro gerenciamento) e achatamento da estrutura (ligada em rede).

▪ Prioridade e orçamentos crescentes para pesquisa, desenvolvimento experimental e engenharia.

▪ Fortalecimento da Base Industrial de Defesa - BID

▪ Previsão e avaliação tecnológicas ("*technological forecasting and assessment"*), passaram a ser de importância vital na formulação de políticas e estratégias militares empresariais e governamentais em todos os níveis e áreas.

Consequentemente, pode-se concluir que, no mundo atual, em permanente evolução tecnológica, qualquer estratégia nacional de defesa, além das considerações a respeito das conjunturas local, regional e global, deve, necessariamente, apoiar-se em sólidas previsão e avaliação tecnológicas. Sem a antevisão de um futuro provável, pode-se cometer erros em decisões no presente que trarão implicações severas no longo prazo.

Finalmente, os impactos causados pelas tecnologias e a dinâmica evolutiva das mesmas, justifica a permanente ação no sentido de se avaliar e transformar, sempre que necessário, a educação e treinamento dos combatentes, particularmente dos jovens oficiais. Seguem-se alguns impactos.

▪ Sistema de ensino e treinamento militares pressionados palas mudanças pedagógicas e de conteúdo programático em permanente mutação e crescente complexidade.

▪ Tecnologias de uso militar são de base científica e, em geral, enmvolvendo conhecimentos na fronteira do saber humano. Exigência de capacidade em matemática, ciências, tecnologias e engenharias.

▪ Esforço para evitar o analfabetismo tecnológico.

▪ "Teleinfocomputrônica" onipresente. Exigência de domínio das ciências da computação e sistemas de informação.

▪ Exigência de recursos humanos cada vez mais qualificados.

▪ Perigo de rápida obsolescência dos recursos humanos disponíveis, dos combatentes ao pessoal de apoio, da ativa e da reserva, exigindo um eficiente sistema de "educação continuada".

▪ Aumento de especializações, flexibilidade e, consequentemente, de carreiras militares diferenciadas para atender as necessidades impostas pelas tecnologias multifacetadas que se sucedem.

2.2 As mudanças nas guerras e as novas formas de violência organizada

Observa-se ao longo das últimas cinco décadas um declínio substantivo do número de conflitos entre estados, mas o incremento das tensões intraestatais ou internacionalizadas, que não raro transbordam as fronteiras nacionais sem representarem guerras entre governos. Esses conflitos intermésticos ou transfronteiriços requerem novas capacitações dos sistemas de defesa, notadamente monitoramento e controle de fronteiras. Ademais, exigem maior integração e interoperabilidade das forças do estado, que necessitam de maior coordenação interinstitucional entre diferentes órgãos de defesa ou segurança pública, nas esferas federal, estadual e municipal.

Em termos de meios, os países mais desenvolvidos seguem mantendo grande diferencial tecnológico em seus aparatos de defesa. São capazes de aplicar força remotamente, a longas distâncias, com ataques cirúrgicos perpetrados por veículos não tripulados ou drones. O ciberespaço desponta como nova arena de disputa altamente sofisticada, com grande potencial destrutivo. Governos em todo o mundo se apressam em fazer grandes investimentos no prepara para esse novo campo de batalha virtual.

Ascenderam nas listas de preocupações dos protagonistas do sistema internacional ameaças, novas e velhas, como o terrorismo, a pirataria, o contrabando, o descaminho, o crime organizado (nacional e transnacional), o narcotráfico, o tráfico de pessoas e de armas, a biopirataria, exploração predatória do meio ambiente e as violações abusivas dos direitos humanos em estados falidos.

Esse contexto de nosso tempo aponta para a necessidade de novas capacitações, meios, recursos materiais, novas doutrinas e lideranças. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa orienta o preparo de um novo tipo de combatente, dotado de "flexibilidade radical", ou seja, capaz de compreender um ambiente de batalha cambiante, diferente, que pode conter civis indefesos e que, portanto, exige maior agilidade e capacidade de iniciativa em todos escalões combatentes. "A flexibilidade relativiza o contraste entre o conflito

convencional e o não convencional, ao reivindicar para foças convencionais atributos não convencionais e ao firmar a supremacia da inteligência e da imaginação sobre o acúmulo de meios materiais e humanos" (BRASIL, 2008). Como preparar líderes para esses desafios os oficiais combatentes do futuro?

2.3 Evolução do processo educacional

Pode-se afirmar que, hoje, grandes desafios enfrentados pelos países, inclusive os educacionais, estão intimamente relacionados com as contínuas e profundas transformações sociais ocasionadas pela velocidade com que têm sido gerados novos conhecimentos científicos e tecnológicos, sua rápida difusão e uso pelo setor produtivo e pela sociedade em geral. É preciso ter presente que novas tecnologias podem alterar hábitos, valores, prioridades e a própria visão que o homem tem de si mesmo e do mundo, exigindo, em consequência, novas regras de convivência social e, certamente, novas práticas profissionais, nova educação para os jovens e atualização contínua para os adultos. Verifica-se que profissões novas surgem e desaparecem em curto prazo, e que habilitações para o trabalho são exigidas e logo alteradas ou descartadas. Na realidade, vivemos num mundo aceleradamente cambiante, cuja única certeza do amanhã é a incerteza.

Em consequência, hoje, o cidadão, civil ou militar, deverá ser instrumentado para não ficar obsoleto social e profissionalmente ao longo da sua vida. Para que tal ocorra, salienta-se que é fundamental que a escola, nos seus diferentes níveis, estimule/ensine o aluno a "aprender a aprender". O aluno deverá dominar o processo que vai da busca ou geração de dados e informações até a transformação dos mesmos em conhecimento. Nesse processo, o esforço desloca-se, do professor transmitir o conhecimento pronto e acabado, para o aluno buscá-lo. Tendo em vista a dinâmica da geração e obsolescência de conhecimentos, alguém foi mais além e afirmou que o analfabeto neste milênio não será quem não souber ler e escrever, mas quem não tiver "aprendido a aprender, desaprender e reaprender". Na realidade, tão importante quanto ao conteúdo do que se ensina, é o processo utilizado.

Segundo Dreifuss (1997, 2004) no paradigma tecnológico de produção atual ocorre o predomínio do complexo "teleinfocomputrônico" (microeletrônica, eletrônica digital, informática, telecomunicações, automação, robótica), além de biotecnologia e, mais recentemente, a nanotecnologia. O espectro de tecnologias centrais no atual paradigma de produção de riquezas, que incluem as conhecidas TICs, não têm sido difundido e dominado na amplitude e profundidade desejáveis para os países retardatários no desenvolvimento.

Aparentemente, a partir dos anos 70, quando os aparelhos eletrônicos associados à informática começaram a invadir nossas vidas, nos lares, nos escritórios, nas fábricas, nos hospitais, na diversão, etc., a sociedade em geral tomou um novo rumo, impactada pelo novo paradigma tecnológico, que foi, na ocasião, em grande parte, ignorado pelo sistema educacional (LONGO, 2000).

A geração atual cresceu com a televisão, com o telefone celular, o GPS, o computador pessoal, a Internet, o Orkut, o MSN, o Google, o Skype, os joguinhos eletrônicos, ou seja, num mundo muito mais dinâmico e divertido que no passado, Os jovens, alguns dos quais futuros oficiais, estão acostumados a interagir com outros jovens independentemente das distâncias, a utilizar simulações, a interagir com a realidade virtual dos jogos eletrônicos, a procurar dados e informações, a trabalhar cooperativamente com colegas à distância, a fazer compras em lojas virtuais. São essencialmente motivados por imagens, sons, comandos remotos e decisão sobre o que querem, quando, onde, e com quem interagir (LONGO, 2000).

O sistema educacional para esses jovens não deve — ou melhor, não pode — ser o mesmo ao qual foram submetidas a gerações anteriores. O "ensino assistido por meios interativos" - EAMI, tem evoluído extraordinariamente, podendo, inclusive, reforçar a pedagogia "aprender a aprender". A tendência é empregar-se na sala de aula, ou onde for conveniente, as mesmas tecnologias disponíveis para o entretenimento utilizadas pelos jovens, adaptadas ao processo educacional.

Outra coisa que é preciso ter presente, é que graças aos jogos eletrônicos, os jovens de hoje tem um controle motor extraordinário. O comando olho-cérebro-mão é o mais desenvolvido em toda a historia da humanidade. O resultado é que os jovens engenheiros estão projetando aparelhos cujos comandos exigem o controle que eles têm: delicados, rápidos e precisos. São *joysticks,* botõezinhos e alavanquinhas que, suavemente tocadas, podem mover enormes máquinas ou manejar armamentos. Muitos postos de trabalho passaram a exigir essa capacidade. Enfim, o desenvolvimento do controle motor deve ser estimulado (LONGO, 2000).

Os meios eletrônicos de comunicação e da informática disponíveis permitem não só o livre acesso aos conhecimentos por parte dos cidadãos, mas, também, permitem colocá-los , de maneira programada, ao alcance confortável dos cidadãos onde quer que eles estejam, a partir de bases logísticas onde os mesmos estão armazenados e são gerenciados. Ou seja, o "ensino à distância"-EAD ou a "educação continuada" - EduCon, tornaram-se altamente viáveis e eficientes. Os veículos mais apropriados a serem utilizados são aqueles que permitem maior e mais eficientes comunicação e interação entre os detentores do conhecimento e os seus demandantes, próximos ou afastados fisicamente. Assim, têm sido utilizados os meios eletrônicos (telefone, gravador, fax, rádio, televisão, vídeo, CD, DVD, computador, INTERNET), assim como material impresso e o correio.. Tais meios, isoladamente ou associados, permitem "empacotar" pedagogicamente e "despachar" os conhecimentos (LONGO, 2010).

Finalmente, adicione-se que é riquíssima a experiência nacional e internacional no emprego do "ensino assistido por meios interativos"-EAMI, inclusive em EAD e em EduCon.

3 Instituições Militares de Ensino Superior

As experiências operacionais oriundas da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, aliadas à emergência de novos tipos de conflitos, à aceleração assombrosa dos avanços tecnológicos de base científica e às mudanças organizacionais e pedagógicas recentemente ocorridas no ensino superior, motivaram as transformações contemporâneas efetivadas na formação dos oficiais subalternos dos exércitos em instituições militares de ensino superior.

No sentido de levantar as transformações ocorridas foram examinadas as formações proporcionadas por oito Instituições Militares de Ensino Superior - IMES de diversos países: United States Military Academy (Estados Unidos), Royal Military College of Canada (Canadá), Universities of the German Armed Forces (Alemanha), National Defense Academy of Japan (Japão), École Spéciale Militaire de Saint-Cyr (França), Royal Military Academy Sandhurst (Inglaterra), Academia Militar de Portugal (Portugal) e Indian Military Academy (India). A seguir, como exemplos do preparo atual de oficiais, são apresentadas, sucintamente, detalhes da situação atual de quatro instituições militares de ensino superior julgadas representativas das transformações ocorridas. Finalmente, no item 4.0 do presente trabalho são apresentadas as conclusões gerais a respeito da formação intelectual dos oficiais das Forças Terrestres dos oito países selecionados.

3.1 United States Military Academy at West Point (USMA)

A Academia Militar dos EUA (USMA), conhecida como West Point, foi criada em 1802, pelo Presidente Thomas Jefferson. O Coronel Sylvanus Thayer, o chamado "pai da Academia Militar", foi seu superintendente de 1817 a 1833. Ciente que a jovem nação necessitava engenheiros, Thayer fez da engenharia civil a base do currículo da Academia. Durante meio século, os graduados por ela foram responsáveis pela maioria das construções de ferrovias, pontes, portos e estradas de rodagem daquele país.[1]

Em décadas recentes, a estrutura curricular da USMA foi substancialmente modificada para permitir ao cadete ter um "*major*" escolhido entre dezenas de áreas oferecidas, cobrindo uma ampla gama de tópicos em ciências e humanidades. Os formados pela academia que optarem por um major em ciências, recebem o diploma de Bachelor of Science – BSc em uma das seguintes áreas: Engenharia (Civil, de Sistemas, Elétrica, Ambiental, de Gerenciamento, Mecânica, Nuclear), Ciência da Computação e Tecnologia da Informação.

---

[1] STRASSER, M. "West Point welcomes new superintendent". Disponível em: www.army.mil. Acesso em: 28 ago. 2010.

O currículo acadêmico da USMA é organizado segundo duas estruturas. A primeira é um núcleo sólido composto por 26 cursos considerados essenciais para a ampla base de conhecimentos necessários para todos graduandos; um curso em Tecnologia da Informação para todos, menos para os "*majors*" em engenharia; e três cursos sequenciais do núcleo de engenharia, para os que não tem a engenharia como "*major*". Este núcleo, quando combinado com educação física e ciências militares, constituem o "*professional major*." A segunda estrutura oferece a oportunidade de especialização e exploração em profundidade em uma área através da seleção de um "*academic major*" consistindo de não menos de dez cursos eletivos.(2)

Os cursos da USMA são submetidos à acreditação pelo Engineering Accreditation Commission do Accreditation Board for Engineering and Technology-ABET, pelo Computing Accreditation Commission da ABET e pelo Middle States Commission on Higher Education.[2] Ou seja, a Academia é avaliada pelos mesmos orgãos de acreditação dos cursos das universidades civis daquele país.

A revista Forbes e o Center for College Affordability and Productivity elegeram, em 2009, West Point como o melhor curso de graduação dos EUA. Princeton, que havia sido número um em 2008, ficou com o segundo lugar, seguindo-se California Institute of Technology, Williams College, Harvard and Wellesley. A USAFA e a USNA ficaram, respectivamente, com o sétimo lugar e o trigésimo lugar. Recentemente, a U.S. News & World Report publicou o seu "2011 America's Best Colleges Rankings", onde West Point, pela terceira vez consecutiva, ocupa o primeiro lugar entre as "Top Public Liberal Arts College". [3]

A INTEL, recentemente, listou a USMA entre as 50 universidades e faculdades mais "*unwired*" dos Estados Unidos (3). Todo cadete recebe um laptop ao ingressar na Academia, na qual é feito uso intensivo da Educação Assistida por Meios Interativos - EAMI.

---

[2] "The academic program". Disponível em: http://www.dean.usma.edu/sebpublic/curriccat/static/ index.htm. Acesso em: 04 mar. 2011.

[3] "West Point ranked top Liberal Arts College again". Disponível em: http://www.dean.usma. edu/. Acesso em 09/05/2011.

Grande parte dos oficiais subalternos, em todos os ramos das Forças Armadas dos EUA, são formados nos Reserve Office Training Corps – ROTCs, criados em 1862. Hoje, cada Força têm os seus ROTCs. Só do Exercito são 272 US Army ROTCs instalados dentro de Instituições de Ensino Superior, abrigando da ordem de 20.000 alunos. Os oficiais formados pelos ROTCs são cerca de 39% 66do total de oficiais em serviço ativo, sendo 56% no Exército, 11% nos Fuzileiros, 20% na Marinha e 41% na Força Aérea. Exemplos de oficiais oriiundos de ROTCs são o General George Marshall e o General Colin Powell (Bacharel pelo City College of New York e MBA pela George Washington University).

Além da Divisão de Informação e Tecnologia Educacional (IETD) e dos Departamentos de Instrução Militar e de Educação Física, a USMA tem os seguintes Departamentos acadêmicos: Matemática; Química e Ciências da Vida; Física e Engenharia Nuclear; Engenharia Civil e Mecânica; Engenharia Elétrica e Ciências da Computação; Engenharia de Sistemas; Geografia e Engenharia Ambiental; Ciências do Comportamento e Liderança; História; Direito; Ciências Sociais (Ciência Política, Relações internacionais, Terrorismo, etc.); Inglês & Filosofia e Línguas Estrangeiras.[4]

A USMA ainda abriga os seguintes Centros de Excelência: Pesquisa em Engenharia Civil; Pesquisa em Engenharia Mecânica; Ciências Matemáticas; Pesquisa em Fotônica; Pesquisa Operacional (ORCEN); Ciências Ambientais e Geográficas; Operações em Tecnologia da Informação; Ciência Molecular; Centro de Ciência de Rede; Análise Econômica e Recursos Humanos; Pesquisa Organizacional e Liderança; Desempenho Aumentado; Excelência no Ensinar; Aprendizado de Línguas Aumentado por Tecnologia e Centro de Combate ao Terrorismo.[5]

---

[4] "USMA academic departments and centers". Disponível em: http://www.dean.usma.edu/departments/. Acesso em 09 maio 2011.

[5] "USMA academic departments and centers". Disponível em: http://www.dean.usma.edu/departments/. Acesso em 09 maio 2011.

3.2 Universities of the German Armed Forces – UGAFs

A carreira de um oficial do Exército da Alemanha começa num dos três Batalhões de Candidatos a Oficial localizados em Hammelburg, Idar-Oberstein e Munster. Após seis meses de treinamento básico militar nesses batalhões, os candidates a oficial prosseguem a sua formação no Curso para Oficiais 1 na Escola de Oficiais, em Dresden ('OSH'), [para a Força Aérea em Fürtsenfeldbrcuk ('OSLw') e para a Marinha em FLensburg ('MSM')], onde permanecem por três meses; segue-se um curso de dez semanas de inglês e três meses de estágio como soldado numa unidade chamada Truppenkommando, para dar-lhes ideia de como é a rotina da vida na tropa. Então, após quinze meses, os candidates a oficial do Exército começam seus estudos em uma das duas Universidades das Forças Armadas. Terminada a formação acadêmica, os agora Segundos Tenentes seguem para o Curso para Oficiais 2 na Escola de Oficiais e para o Curso para Oficiais 3 localizado em escolas especializadas nas diferentes armas e serviços (ex: Infantaria). Assim, a formação do oficial leva de seis a sete anos.

Desde 1973, as Forças Armadas da Alemanha foram dotadas de duas universidades, uma em Munique (Bundeswehr University of Munich) e outra em Hamburgo (Helmut Schmidt University), as quais se ocupam da formação científica e acadêmica dos seus oficiais. Diferentemente de muitas academias militares de outros países, ambas as universidades oferecem cursos que, em geral, quase não têm relação com a área militar, pois correspondem a cursos típicos de universidades civis. Todos os professores são civis. Os futuros oficiais, que devem servir as Forças por pelo menos doze anos (quinze anos para pilotos), recebem um diploma de Bachelor ou de Master, comparáveis àqueles outorgados pelas universidades civis na Alemanha.

A partir de 2003, alunos civis passaram a ser admitidos nas UGAFs, condicionados à existência de vagas e de suporte financeiro de empresas industriais.

Nas UGAFs o programa acadêmico pode ser concluído mais rapidamente que nas congêneres civis, uma vez que a grade curricular anual tem cerca de um terço a mais de conteúdo pois nelas é adotado o sistema de trimestre no lugar do semestre São necessários apenas

quatro anos acadêmicos para que um bom estudante das UGAFs atinja o mestrado. Cumpre salientar que os seus alunos recebem um pagamento e não necessitam trabalhar como muitos dos estudantes das universidades civis.

A – University of the Armed Forces at München - UAFM.

A UAFM oferece educação acadêmica para os oficiais. Graças à qualidade das suas pesquisas, a UAFM faz parte de duas redes de excelência do programa governamental de iniciativa para a excelência universitária. Enquanto os pesquisadores assim como os doutorandos são predominantemente civis, o corpo de alunos foi, até a década de 90, composto totalmente por militares. Atualmente, tem ocorrido um aumento no número de civis e de estudantes estrangeiros. Ela abriga da ordem de 1.000 servidores civis, 163 professores plenos e 3.400 estudantes.

A partir de 2007 a Universidade adotou para os seus cursos e diplomas as recomendações da Declaração de Bolonha (1999) que é um documento conjunto assinado pelos Ministros da Educação de 29 países europeus, que marca uma mudança das políticas ligadas ao ensino superior e procura estabelecer uma Área Europeia de Ensino Superior a partir do comprometimento dos países signatários em promover reformas de seus sistemas de ensino. Como consequência, a UAFM realizou uma completa reestruturação dos currículos e decidiu pela outorga dos títulos de Bachelor e de Master, no lugar do tradicional German Diplom.

Os Cursos Universitários oferecidos são:

i) BSc e MSc: Engenharia Civil e Estudos Ambientais; Engenharia Eletrica e Tecnologia da Informação; Ciências da Computação; Engenharia Aeroespacial; Ciências Econômica e Organizacional; Sistemas de Informações Empresariais, Ciências do Esporte; Engenharia Matemática

ii) BArts e MArts: Ciência Política e Ciências Sociais; Educação de Adultos, Intercultural e pela Mídia.

iii) MArts: Estudos de Segurança Internacional.

iv) MBA: Administração de Empresas.

Os Cursos de Ciências Aplicadas *(Fachhochschule)* são: Engenharia de Computação e Tecnologias das Comunicações (BEng); Engenharia Mecânica (BEng); Engenharia Assistida por Computação (MEng); Engenharia de Defesa (BSc); Empresas e Jornalismo (BArts e MArts).

B – Helmut Schimidt University – HSU

A Universidade foi concebida para atender a formação de oficiais e de candidatos a oficial das Forças Armadas. Porém, em casos excepcionais são admitidos civis. Tem quatro departamentos: i)Engenharia Industrial; ii)Engenharia Mecânica; iii) Humanidades e Ciências Sociais e iv) Economia e Ciências Sociais. que oferecem as seguintes formações:

A - Bacharelado:Administração de Negócios (B.Sc.); Engenharia Eletrica (B.Sc.); Educação (B.A.); Historia (B.A.); Engenharia Mecânica (B.Sc.); Ciência Politica (B.A.); Psihologia (B.Sc.); Economia (B.Sc.) e Engenharia Industrial (B.Sc.).

B - Mestrado: Administração de Negócios (M.Sc.); Gerenciamento de Energia (M.Sc.); Tecnologia das Comunicações (M.Sc.); Educação (M.A.); História (M.A.); Tecnologia Anbiental e Energia (M.Sc.); Engenharia Automotiva (M.Sc.); Mecatrônica (M.Sc.); Ciência Política (M.A.); Engenharia de Produção e Logística (M.Sc.); Psicologia (M.Sc.); Economia (M.Sc.) e Engenharia Industrial (M.Sc.).

3.3 National Defense Academy of Japan – NDAJ

A NDAJ deu início, em 1952, ao processo de educação e treinamento de cadetes que serão oficiais das três armas (Marinha, Exército e Força Aérea) das Forças de Auto Defesa – SDFs. A educação e o treinamento são projetados no sentido de proporcionar o desenvolvimento por parte dos cadetes de amplas perspectivas de realização pessoal, raciocínio lógico e científico associados a forte personalidade. A ênfase principal é colocada na educação acadêmica, sendo o treinamento militar limitado ao nível essencial. Isto se da porque, posteriormente à graduação na NDAJ, os cadetes recebem treinamento militar intensivo como candidatos a oficial numa das Escolas para Candidatos a Oficial (OCSs). Os currículos da NDAJ

satisfazem as mesmas exigências da Japanese University Standards feitas para as universidades civis. Assim, os graduados pela NDAJ recebem diplomas acadêmicos em Ciências, Engenharias e Ciências Sociais.[6] (1)

Abaixo são relacionadas as Escolas e respectivos Departamento da NDAJ

i) Escola de Liberal Artes e Educação, com os Departamentos de Educação Geral, Educação Física, Línguas Estrangeiras, Matemática.

ii) Escola de Humanidades e Ciências Sociais, com os Departamentos de Humanidades, Políticas Públicas, Relações Internacionais

iii) Escola de Ciências Aplicadas, com os Departamentos de Física Aplicada, Química Aplicada, Ciências da Terra e dos Oceanos.

iv) Escola de Engenharia Elétrica e de Computação com os Departamentos de Engenharia Elétrica e Eletrônica, Engenharia de Comunicações, Ciências da Computação, Engenharia e Ciência dos Materiais.

v) Escola de Engenharia de Sistemas com os Departamentos de Engenharia Mecânica, de Engenharia de Sistemas Mecânicos, Engenharia Aeroespacial, Engenharia Civil e Ambiental.

vi) Escola de Ciências da Defesa com os Departamentos de Estudos de Defesa Nacional, de Estudos Estratégicos, Liderança e História Militar.

Em 1962, a NDAJ criou a sua Escola de Pós Graduação em Ciências e Engenharia com o propósito de propiciar elevada educação para oficiais, assim como para servidores civis e civis do Ministério da Defesa e da indústria bélica. Essa Escola abrange sete áreas, que oferecem dezesseis cursos e cinquenta e quatro campos de pesquisas.[7]

---

[6] National Defense Academy of Japan. Disponível em: http://www.mod.go.jp/nda/index-e.html. Acesso em 14 maio 2011.

[7] National Defense Academy of Japan. Disponível em: http://www.mod.go.jp/nda/index-e.html. Acesso em 14 maio 2011.

Detalhes dos cursos de mestrado e de doutorado em ciências e engenharia, com respectivas áreas de concentração, seguem-se:

A - Mestrado

i) Engenharia Eletrônica: Sistemas Elétricos, Eletrônica Funcional, Informaçãoo e Comunicações.

ii) Engenharia Mecânica: Materiais e Sistemas de Usinagem, Aplicações Térmicas e de Fluidos Sistemas Dinâmicos.

iii) Engenharia Aeroespacial: Sistema de Veículos Espaciais, Dinâmica de Voo e Sistema de Controle.

iv) Engenharia de Materiais: Ciência e Tecnologia de Materiais, Química de Materiais e Energia.

v) Matemática e Ciência da Computação: Matemática, Ciência da Computação.

vi) Ciências Interdisciplinares: Física Aplicada, Física Fundamental.

vii) Engenharia Civil e Ciência da Terra: Ciência da Terra e Astronomia, Engenharia Civil e Ambiental.

B - Doutorado

i) Engenharia Eletrônica e da Informação: Engenharia Eletrônica, Engenharia da Informação e das Comunicações, Computação Inteligente e Sistemas de Midia, Acústica do Oceano e Aplicações.

ii) Engenharia Estrutural e de Equipamentos: Engenharia de Sistemas de Equipamentos, Engenharia de Fabricação de Equipamentos, Sistema de Veículos Aeroespaciais, Engenharia e Tcnologia de Prevencão de Disastres.

iii) Engenharia de Materiais e Ciências Básicas: Química de Altas Energias e Engenharia de Materiais, Engenharia e Ciência de Materiais Avançados, Física, Ciências da Terra e Astronomia.

Em 1997, a NDAJ criou a Escola de Pós Graduação em Estudos de Segurança que oferece dois cursos de mestrado em Segurança Internacional e Ciências da Estratégia, detalhados abaixo.[8].

i) Conteúdo do Curso de Segurança Internacional: Conflitos Internacionais, Cooperação Internacional, Ordem Internacional, Controle de Armas e Desarmamento, Organizações de Segurança Coletiva, Segurança Asiática, Segurança Europeia, Segurança Russa, Segurança Africana e do Oriente Médio.

ii) Conteúdo do Curso de Ciências da Estratégia: Organizações Militares, Estratégia Organizacional, Organizações Comparadas, Estratégia das Informações, Psicologia Organizacional, Estratégia Nacional, Implicações Culturais da Estratégia, Estratégia Tecnológica, Relações Político-Militares, Administração da Defesa, História da Guerra.

iii) Assuntos Básicos Comuns: Estudos de Segurança, Políticas de Defesa Comparadas, as Nações Unidas, Gerenciamento de Crises.

iv) Assuntos Aplicados Relacionados: Economia da Defesa, Estratégia e Teoria dos Jogos, Sistema Econômico Internacional, Leis para a Administração da Defesa, Comparação de Legislações de Defesa, Leis Civis na Defesa, Politicas Públicas, Seminário Especial em Segurança.

3.4 Royal Military College of Canada – RMCC

O Colégio Militar do Canadá foi criado em 1874, por um ato do Parlamento Canadense, com o "propósito de prover uma educação completa em todos os ramos da tática militar, fortificações, engenharia e conhecimentos científicos em geral, em assuntos relacionados e necessários ao pleno conhecimento da profissão militar". Em 1878, a rainha Victoria, outorgou ao Colégio o direito de usar o prefixo Real. Em 1959, o Colégio passou a ter o direito de conferir graus acadêmicos e diplomas em Artes, em Ciências e em Engenharia. Desde então, o RMCC oferece uma grande variedade de programas nessas três áreas em graduação (bacharelado) e em pós-graduação (mestrado e doutorado), utilizando tanto métodos tradicionais de ensino assim como através de ensino a distância.[9]

---

[8] National Defense Academy of Japan. Disponível em: http://www.mod.go.jp/nda/index-e.html. Acesso em 14 maio 2011.

[9] "Royal Military College of Canada". Disponível em: http://www.rmc.ca/. Acesso em 17 maio 2011.

A vida militar do cadete começa com um Período Inicial de Avaliação (IAP) completado em nove meses que antecedem o primeiro ano acadêmico. O rigoroso treinamento inicial é o primeiro de dois cursos que começa a construir a fundação exigida para a carreira bem sucedida de um oficial. O segundo curso é o Periodo de Treinamento básico de Oficiais (BOTP), completado em seis semanas entre o primeiro e o segundo ano acadêmico. Segue-se um curso intensivo de sete semanas na segunda língua do cadete. Durante os verões do segundo e terceiro anos, os cadetes recebem adicional treinamento militar especializado. Após a graduação, os oficiais devem permanecer certo número de anos no serviço militar, dependendo da carreira escolhida(1).

O RMCC abriga da ordem de 1.000 estudantes de graduação, 600 de pós graduação e 5.000 em educação continuada.

Os programas acadêmicos de graduação oferecidos são:

A - Artes: Humanidades (*majors* em Inglês, História e Francês),Ciências Sociais (*majors* em Política e Economia), Estudos Estratégicos e Militares, Liderança e Psicologia Militar e Administração de Empresas.

B - Ciências: Química, Matemática da Ciência da Computação, Física, Ciências Espaciais.

C – Engenharia: Engenharia Aeronáutica, Engenharia Química e de Materiais, Engenharia Civil, Engenharia da Computação, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica.

Os programas de pós-graduação, abaixo relacionados, são oferecidos para oficiais comissionados e não comissionados das Forças Armadas, oficiais da reserva, civis (canadenses e residentes permanentes) e estudantes estrangeiros considerados caso-a-caso. Os cursos oferecidos atendem todos os padrões de avaliação do Ontario Council on Graduate Studies.

A – Mestrados: Artes (Política e Gestão da Segurança e da Defesa, Estudos da Guerra); Administração de Empresas; Estudos de Defesa; Engenharia e Gestão da Defesa; Ciências (Ciência dos Materiais e Química; Ciências da Computação; Ciência Ambiental; Matemática; Física; Ciência Nuclear); Engenharia e Ciências Aplicadas (Engenharia dos Materiais e Química, Engenharia Civil; Engenharia da Computação; Engenharia Elétrica; Engenharia Mecânica; Engenharia Ambiental; Engenharia Nuclear; Engenharia de Software).

B – Doutorados: Artes (Estudos da Guerra); Ciências (Ciência dos Materiais e Química; Matemática; Ciências Ambientais; Ciências da Computação; Ciência Nuclear; Matemática; Física); Engenharia (Engenharia dos Materiais e Química; Engenharia Civil; Engenharia de Computação; Engenharia Elétrica Engenharia Ambiental; Engenharia Mecânica; Engenharia Nuclear; Engenharia de Software).

4 Conclusões

A Tabela 2 abaixo apresenta uma síntese das observações feitas nas oito Instituições Militares de Ensino Superior – IMES dedicadas ã formação de oficiais subalternos que foram estudadas

País	Graduação	Engenharia, Ciências Exatas e da Terra	Computação	Humanidades	Outras	Pesquisa	Bacharel	Mestrado	Doutorado	Formação Militar Externa
EUA		X	X	X		X	X			X
Alemanha		X	X	X	X	X	X**	X		X
Japão		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Canadá		X	X	X	X	X	X	X*	X	X
França		X		X		X		X		
Inglaterra	X									
Portugal	X	X			X*	X	X			
Índia										
*Ciências Militares - ** Engenharia de Defesa										

Tabela 2 – Síntese dos dados das IMES estudadas

A análise da situação contemporânea da educação nessas IMES julgadas representativas permite algumas conclusões.

Há marcante preocupação atual das IMES em propiciar aos oficiais subalternos das Forças Armadas uma formação acadêmica do mais alto nível.

As IMES voltadas para a formação de oficiais subalternos são consideradas, têm prerrogativas e são avaliadas de maneira idêntica às universidades civis.

As IMES outorgam diplomas acadêmicos em nível de terceiro grau com a mesma validade e prerrogativas que aqueles expedidos por universidades civis, ou exigem como condição de ingresso, por parte de candidatos, o porte de diploma acadêmico previamente obtido em Instituição Civil de Ensino Superior - ICES acreditada. Consequentemente, todos os egressos de IMES ostentam diplomas de terceiro grau de ensino.

A formação educacional superior oferecida pelas IMES privilegia as seguintes áreas do conhecimento/profissionais: a) Engenharia, Ciências Exatas e da Terra; b) Informática / computação; c) Humanidades.

As IMES que oferecem formação de terceiro grau dispõem de infraestrutura física e humana para a condução de pesquisas em áreas de interesse para a defesa e segurança nacionais. Como consequência, o caminho natural das IMES é a oferta de programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* (MBA, mestrado, doutorado).

As IMES que oferecem formação de terceiro grau responsabilizam-se apenas pelo treinamento militar inicial básico. A formação militar aprofundada e especializada é providenciada e concluída em outras unidades militares dedicadas a tal objetivo.

Por fim, as IMES criadas mais recentemente, encarregam-se da formação educacional de nível universitário dos oficiais das três Forças (Marinha, Exército e Aeronáutica) conjuntamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DREIFUS, R. A. **A época das perplexidades**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. Transformações: matrizes do Século XXI. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

FOOT, Peter, Military education and the transformation of the Canadian Forces, Canadian Military Journal, vol. 7, no.1, 2006. http://www.journal.forces.gc.ca/vo7/no1/trans-01-eng.asp. Acesso em 17/05/2011.

HOLLEY, I.B., "Technology and military doctrine: essays on a challenging relationship", Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, USA, August 2004.

LIEBERMAN, J.I. "Techno warfare: innovation and military R&D", Joint Force Quarterly, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, vol. 22, p. 13-17, Summer, Washington, DC, EUA, 1999.

LONGO, W. P. Alguns impactos sociais do desenvolvimento científico e tecnológico. DataGramaZero - **Revista de Ciência da Informação**, v.8 , n.1, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

_____. A viável democratização ao acesso ao conhecimento. **Revista Lugar Comum**, UFRJ 9-10, p. 195-207, Rio de Janeiro, set. 1999 a abr. 2000.

_____. Reflexões de um engenheiro sobre ciência, tecnologia e educação. **Revista de Ensino de Engenharia**, v. 29, n. 1, p. 40-50, 2010.

PRICE, D. S. **Little science, big science**. New York: Columbia University Press, 1963.

TURNER, Andrew. The impact of RMA on peacekeeping. Third Annual Graduate Students Symposium, Conference of Defense Associations Institute, nov. 2000.

Agradecimento

Os autores agradecem o apoio recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por intermédio do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), particularmente o suporte do Pró-Defesa /2008, do Projeto Sistema Brasileiro de Defesa e Segurança (SISDEBRAS), da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Escola Superior de Guerra (ESG).

RECEBIDO - 04/10/2013
APROVADO - 07/04/2014

TERRITORIALIZANDO O "NOVO" E (RE)TERRITORIALIZANDO OS TRADICIONAIS: A CIBERNÉTICA COMO ESPAÇO E RECURSO DE PODER[1]

Walfredo Bento Ferreira Neto[2]

RESUMO

Este artigo aborda a cibernética como recurso de poder e um espaço em si (o ciberespaço). Quanto a este, revisitando o processo de ocupação das dimensões tradicionais – terrestre, marítima, aeroespacial – e suas transformações pelo poder, deparou-se com o fenômeno da *territorialização*, abrangendo, agora, o domínio cibernético, que por ser originariamente rede e espaço, demanda um novo tipo e forma de fronteira: a "*fronteira-ponto*", resultante da capacidade tecnológica acumulada historicamente. Mais que isso, como originalidade, a "*fronteira-ponto*" traz para o sistema internacional a configuração de uma nova fase da Teoria das Fronteiras e a exigência de novas delimitações político-jurídicas. Vista como recurso, a cibernética acelera o fluxo informacional, altera o cálculo convencional de equilíbrio do poder e aumenta a capacidade de monitoramento e armazenamento de informações utilizada na *(re)territorialização* das dimensões expostas à globalização. Ainda como meio à disposição da política, a cibernética pode ser utilizada para a guerra. Além da observação e da construção hipotético-dedutiva, realizou-se uma investigação bibliográfica e documental, nacional e estrangeira, com ênfase em políticas públicas. Conclui-se que o "saber pensar" geopolítico, com sua respectiva aplicação no (e a partir do) ambiente cibernético, torna-se relevante para os formuladores de políticas na área de defesa e de estratégia, especificamente com relação às possibilidades advindas desse "novo" recurso.

Palavras-chave: Cibernética. Territorialização. Fronteira-ponto.

---

[1] Artigo vencedor do IV Prêmio Marechal-do-Ar Casimiro Montenegro Filho, tema cibernética, organizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e elaborado a partir da dissertação de mestrado "*Por uma Geopolítica Cibernética: apontamentos da Grande Estratégia brasileira para a nova dimensão da guerra*" apresentada, defendida e aprovada pelo PPGEST/UFF, em 27 de junho de 2013.

[2] Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança, pelo PPGEST/UFF. Professor de Relações Internacionais e de Geografia da AMAN.
Lattes: http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4218339Y1.
Contato: wbfneto@bol.com.br

Abstract

his paper discusses cybernetics as power resource and space itself (cyberspace). On this, revisiting the process of occupation of traditional spatial dimensions – land, sea, aerospace – and their transformations for power, was faced with the phenomenon of *territorialization*, covering now the cyber domain, which, being originally space and network, demand a new type and form of boundary: the "boundary-point", resulting from historically accumulated technological capability. Furthermore, as originality, "boundary-point" brings the international system configuration of a new phase of the Theory of Borders and the requirement of new legal-political boundaries. Seen as a resource, cybernetics accelerates information flow, in space and time, changes the conventional calculation of the balance of power and increases the capacity for monitoring and storing information used in *(re)territorialization* of dimensions exposed to globalization. Also available as a means of politics, cybernetics can be used for war. Beyond observation and construction hypothetical-deductive, was realized documentary and bibliographical research, domestic and foreign, with emphasis on public policy. Concluded that the "know-think" geopolitical, to their respective application in (and from) the cyber environment, it becomes relevant to policy makers in the area of defense and strategy, specifically with regard to the possibilities resulting from this "new" feature.

Keywords: Cybernetics. Territorialization. Boundary-point.

1 Instigações iniciais e marcos teórico-metodológicos

Nos últimos anos tem-se verificado um aumento na quantidade de fatos, de documentos oficiais, de bibliografia e de pesquisas cuja temática é a cibernética empregada na relação entre Estados. Expressões como defesa e segurança, comando e centro militar cibernéticos e guerra cibernética ganham projeção e espaço nas agendas políticas.

Isso se justifica porque no interior dessa "nova" palavra se encontra um dos tradicionais recursos de (e do) poder: a informação. A novidade é que, dependendo da capacidade de cada ator, ciberneticamente falando, há a possibilidade de um ganho real de tempo e, a partir de então, de uma maior consciência situacional.[3] A partir do uso da cibernética, o tomador de decisão aumenta a probabilidade de influenciar outrem e, por conseguinte, aumenta sua chance de êxito na consecução do objetivo.

Desse modo, de timoneiro ou de governo, pelo sentido empregado na Grécia Antiga (MOREIRA, 1980), passando pelo estudo que visava à substituição das funções humanas de controle por sistemas mecânicos e eletrônicos (WIENER, 1973), a cibernética alcança, hoje, uma conotação que compreende as ideias mestras de informação e de comunicação, daí o termo infovias, utilizado para representar os meios pelos quais as informações digitalizadas circulam.

Como uma consequência, hipoteticamente falando, em face das possibilidades a partir do uso da cibernética, a segurança das infovias – estas constituídas por ferramentas de Tecnologia da Informação e das Comunicações – passou a ser mais uma meta perseguida pelo Estado, a fim de garantir o fluxo de suas mensagens e impedir ou negar acesso não autorizado ao conteúdo que por essas vias transitam.

---

[3] Segundo Silveira (2011, p. 33): "Uma robusta rede integrando forças geograficamente esparsas e de natureza difusa, todas providas por um mesmo nível de informações (táticas e estratégicas) de modo a tirar partido de um mais amplo conhecimento da situação (*situation awareness*) nos diversos níveis de comando, a permitir melhor sincronização de ações e acelerar decisões, aumentando a eficácia das missões dessas forças integradas por redes digitais de alta velocidade".

Ainda como hipótese, esses mesmos noticiários, agendas e discursos acerca da cibernética tratam-na: 1) ora como um recurso à disposição da política, materializado na informação, portanto um recurso clássico, que, de "novo", possui apenas seu processamento por um computador; 2) ora como mais uma dimensão espacial, o ciberespaço, um domínio espacial autônomo, da mesma forma que o terrestre, o marítimo, o aéreo e o extra-atmosférico.

Quanto a esta última ótica, apesar de formalmente considerado um espaço de uso comum, ou um *global common* na visão de Posen (2003), de Rodrigues (2012) e de Ferreira (2012), esse espaço tem seu controle, logo seu empoderamento, realizado por apenas alguns atores: os mais aptos.

Assim, a cibernética passa a ser tratada como um território, *locus* em que o poder é exercido e confrontado de forma constante, eis que é objeto inerente a uma relação. O que acontece é que, diferentemente dos espaços tradicionais, o ciberespaço é bastante artificial, fruto do atual estágio de desenvolvimento da sociedade e de suas ferramentas tecnológicas. Esse espaço, logo, possui características que desafiam a apreensão e, por conseguinte, a compreensão imediata acerca de sua realidade. Todavia, ao que tudo indica, ele existe.

Por conseguinte, tratando a cibernética como um espaço, verifica-se um processo que os estudos geográficos e geopolíticos denominam *territorialização*, definido por Robert Sack (1986 apud HASBAERT, 2002, p. 119) como uma "tentativa de um indivíduo ou um grupo de atingir, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos, através de delimitação e afirmação do controle sobre uma área geográfica". Esse processo enfatiza, portanto, "o controle de acessibilidade, o território definido, sobretudo através de um de seus componentes, a fronteira, forma por excelência de controlar acesso" (HASBAERT, 2002, p. 119).

Dessa forma, para dar o primeiro passo na direção de uma apreensão desse fenômeno aplicado a essa dimensão, é necessário entender que a delimitação da fronteira do "território cibernético", um território originalmente na forma de rede ("*território-rede*"), não pode ser pensada no formato de *zona* ou de *faixa*, como ocorreu

com o espaço terrestre até a Idade Média, nem no de *linha*, como passou a ser tratada a epiderme do Estado moderno (MEIRA MATTOS, 1990; RAFFESTIN, 1993; GIDDENS, 2001; BUZAN; HANSEN, 2012), aproveitando-se de uma maior capacidade de centralizar informações e de produzir tecnologia, como foi o caso da representação por meio de mapas cartográficos.

A fronteira do "*ciberterritório*", coexistindo com as formas pretéritas de delimitação de poder no espaço, deve ser vista na forma de *ponto*, que pode ser ao mesmo tempo uma informação em seu "pacote", ou um "nó" de uma infovia, ou, ainda, uma estrutura estratégica ou infraestrutura crítica selecionada graças, mais uma vez, ao aprimoramento dos recursos disponíveis ao principal ator do sistema internacional: o Estado.

Além disso, ao se abordar a cibernética como mais um recurso de (e do) poder, percebe-se que esse instrumento vem servindo também para uma *(re)territorialização* dos espaços tradicionais, que se encontram expostos ao que se convencionou chamar de globalização, e que, por consequência, estariam submetidos a um processo de *(des)territorialização*.

Esse é o fenômeno apontado por Raffestin (1984 apud SAQUET, 2007) pela sigla T–D–R, correspondendo à territorialização, à (des)territorialização e à (re)territorialização, respectivamente. Essa, portanto, é uma das linhas mestras e premissas deste trabalho, em que os conceitos (des)territorialização, por um lado, e territorialização e (re)territorialização, por outro, de forma ampliada, pela qual alcançam o espaço cibernético, estarão, pelo menos aparentemente, confrontando-se de forma constante, como na lei da ação e reação, mas nem sempre, historicamente, atingindo uma síntese, como nos mostram os imponderáveis *clausewtzianos*. É na permanência desse confronto que surgem os conflitos e a demanda por uma normatização a fim de se evitar a guerra.

Essa relação de causalidade pode ser assim evidenciada: quanto maior a territorialização do ciberespaço, maior é a capacidade de (re)territorializar, isto é, controlar as demais dimensões espaciais.

Ainda, em virtude da atualidade e da complexidade do tema – que, por si, envolve várias áreas do pensamento científico, tanto exatas quanto naturais, sociais e humanas –, faz-se mister o registro do que não se pretende realizar.

Primeiramente, ressalta-se que, como se está tratando de relações entre Estados, o trabalho não aborda a perspectiva entre Estado-indivíduo em seu ordenamento jurídico, como, por exemplo, as regras de uso e controle da internet e de redes sociais;[4] de crimes comuns via meios eletrônicos ou informatizados, de prostituição ou pedofilia "virtual".[5] Apesar disso, tem-se ciência dessa possibilidade, que, na visão do geógrafo suíço Claude Raffestin (1993), caracterizaria a utilização do aparelho estatal para o controle de sua população ou, para Kaplan (1974), serviria como mais um recurso que o Estado passa a possuir para garantir algumas de suas principais funções, como a institucionalização; a legitimidade e o consenso; a legalidade; a coação social; a educação e a propaganda; e a organização coletiva.

Também não se abordam profundamente as operações e os termos técnicos a respeito da cibernética ou do uso da segurança das informações, como no caso de modelos matemáticos ou chaves logarítmicas, sistemas criptográficos e *malwares* (vírus, antivírus, *trojan horses* e *worms*) no interior de um *software*.

O estudo e a aplicação da cibernética no campo da neurociência também não são levados em consideração, embora se tenha plena certeza que é de grande valia para o desenvolvimento científico por envolver o "comando e o controle" do próprio organismo, tal qual um sistema aberto idealizado por Wiener (1973[1954]) em sua teoria.

2 O ciberespaço e seu uso pelo e para o poder

Para Lévy (1999), o ciberespaço corresponde a um espaço de comunicação aberto pela interconexão de computadores e das memórias dos computadores, incluindo os sistemas de comunicação tanto por meio de ondas *hertz* quanto pela telefonia clássica, a partir do momento em que essas participarem do processo de transmissão de informações digitalizadas.

---

[4] Como vem ocorrendo com o debate sobre o *Stop Online Piracy Act* (SOPA) e o *Protect IP Act* (PIPA), ambos em tramitação no Congresso Norte-Americano.

[5] Como foi o caso, no Brasil, da aprovação, em 03/12/2012, da lei que prevê prisão para quem cometer crime na internet: "Invadir computadores alheios ou outro dispositivo de informática com a finalidade de adulterar, destruir ou obter informações sem autorização do titular", ficando conhecida como lei Carolina Dieckmann.

Mandarino Júnior (2011), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil (GSI/PR), acredita que o espaço cibernético compreende também as pessoas, as empresas e os equipamentos que porventura estejam interconectados, participando, de alguma maneira, do tráfego de informações digitalizadas.

Richard Clarke e Robert Knake debruçaram-se sobre esse tema em um dos capítulos do *Cyber war: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. Os autores iniciaram investigando o que seria o ciberespaço e indicando que o termo mais parecia, em um exercício de imaginação, outra dimensão, com iluminação verde e coluna de números e símbolos piscando no ar como no filme *Matrix* (CLARKE; KNAKE, 2010).[6] Mas, logo em seguida, atestam que esse novo espaço é realmente bem mundano, no qual está inserido o *laptop* que nós conduzimos ou o que as crianças levam para a escola ou, ainda, um computador de nosso local de trabalho ou uma tubulação instalada sob uma rua. Para Clarke e Knake (2010), hoje o ciberespaço está em toda parte, em todo lugar em que encontramos um computador, ou um processador, ou um cabo de ligação.

Esses norte-americanos trazem como conceito que o ciberespaço corresponde a todas as redes de computadores em todo o mundo, e tudo que conecte ou controle. Ciberespaço inclui outras redes de computadores além da internet, que, supostamente, não são acessíveis a partir desta (CLARKE; KNAKE, 2010).

Nesse sentido segue Reveron, baseando-se na definição de ciberespaço do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA), informando que esse espaço é "um domínio global dentro do ambiente de informação que consiste na rede interdependente de infraestruturas de tecnologia da informação, incluindo a internet, redes de telecomunicações, sistemas de computador e processadores embarcados e controladores" (REVERON, 2012, tradução nossa).

---

[6] A obra de Clarke e Knake (2010) e a de Reveron (2012) encontram-se no formato de leitura do *kindle* (*e-book*), razão pela qual não foi possível a definição de uma numeração de página específica.

Prossegue esse autor afirmando que o ciberespaço, assim como o ambiente físico, é muito abrangente, incluindo o *hardware*, como redes e máquinas; as *informações*, como dados e mídia; o *cognitivo*, como o processo mental das pessoas; e o *virtual*, no qual as pessoas se conectam socialmente (REVERON, 2012).

Daniel Ventre, pesquisador do Centro de Investigações Científicas e secretário geral do Grupo Europeu de Pesquisa de Normas (GERN), ambos de Paris, elaborou uma proposta quanto aos componentes do ciberespaço. Para Ventre, esse espaço é composto por três "capas", assim denominada cada parte desse domínio. Colocando em uma tabela, a proposta de Ventre fica assim ilustrada:

Tabela 1. Espaço cibernético – "capas" e respectiva composição

"CAPA"	COMPONENTES
Inferior	- física, material, condizente com a infraestrutura (hardware, redes,...)
Intermediária	- softwares de aplicações
Superior	- cognitiva

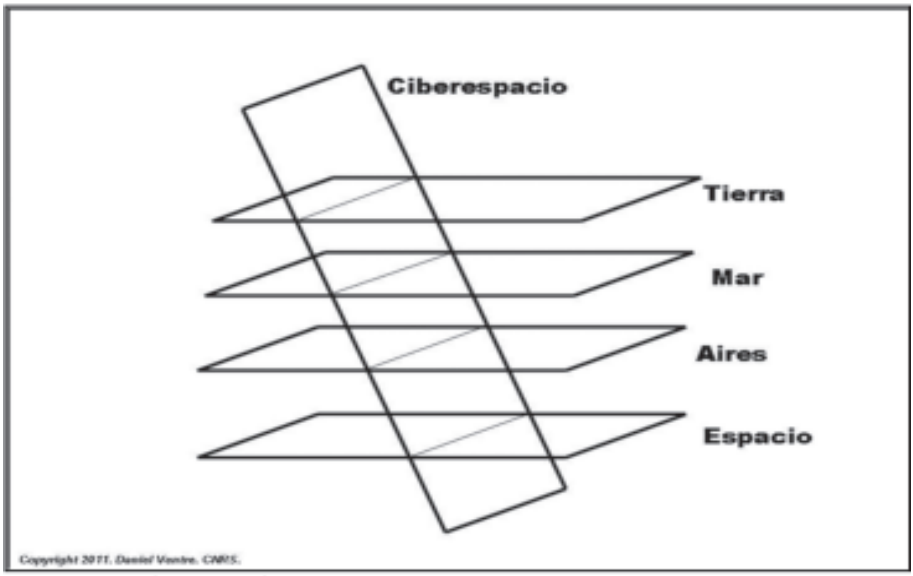
Fonte: elaborado com base em Ventre (2012, p. 34)

A visão do pesquisador do GERN-Paris se coaduna com a tríade formulada por especialistas das áreas de análise de sistemas e de informática, que entendem o *hardware* como a parte rígida ou os componentes do sistema; o *software*, o que diz respeito à programação; e o *peopleware*, referindo-se às pessoas que atuam nesse setor por meio do conhecimento. Além disso, representando graficamente, Ventre (2012, p. 34) expõe o domínio cibernético em face das outras dimensões espaciais, conforme Figura 1, afirmando que uma das características mais marcantes desse novo domínio é a sua transversalidade.

Essa transversalidade torna-se uma característica bem significativa do ciberespaço, uma vez que permite a projeção de poder e seus reflexos nos demais domínios espaciais ou, como é tratado até aqui, o fenômeno da *(re)territorialização*. Ainda se atendo ao ciberespaço, sobretudo quanto às suas características e composição, Nye (2012) enxergou essa dimensão espacial dividida em duas partes principais: o "*intraespaço*" e o "*extraespaço*" cibernético.

Ao se analisar essa forma de simplificação, chega-se à conclusão que muito condiz com a visão do chefe do Comando Cibernético dos Estados Unidos, general Keith Alexander, que vê o ciberespaço "sendo usado por militares no futuro operando de dentro (ou através dele) para atacar pessoal, instalações ou equipamentos [...]" (apud REVERON, 2012, tradução nossa).

Figura 1. Ciberespaço e relação com outras dimensões espaciais



Fonte: VENTRE (2012, p. 35)

Dessa forma, ambos mencionam a possibilidade de operações ocorrerem *dentro* (no *intraespaço*) e *através* (no *extraespaço*) do ciberespaço. Nye chega a comparar o poder advindo da cibernética com o poder marítimo, no qual também se distingue o *poder naval sobre os oceanos* – o que, por sua teorização, corresponderia ao *intraespaço marítimo* – do *poder naval sobre outros domínios*, isto é, o poder projetado do ambiente marítimo para outro domínio espacial, no caso o *extraespaço* cibernético.

No intraespaço de Nye, na "capa" inferior e intermediária de Ventre, ou no que se denominou ao longo do trabalho *espaço cibernético considerado em si mesmo*, algumas ações são efetuadas a partir do, e com reflexos no, próprio espaço, como nos exemplos

dos ataques de negação de serviço (*Distributed Denial of Service – DDoS*[7]), ou do controle de companhias e empresas, no caso da estrutura física do ambiente cibernético, ambas caracterizando formas de utilização *hard* do poder.

Ao mesmo tempo, a relação política e seus conflitos nesse espaço podem ocasionar reflexos externos, diga-se no mundo sensorial humano, como no ataque ao sistema SCADA, em 2010, nas usinas nucleares iranianas ou na possibilidade de rupturas de serviços essenciais à população, como no caso de danos às estruturas estratégicas de um Estado: energia elétrica, distribuição de água, serviço de telecomunicações, sistema financeiro, etc.

Dessa forma, e por suas várias interpretações e possibilidades, o espaço cibernético, apesar de considerado virtual e um *global common*, já há algum tempo o deixou de ser. Alguns atores empoderam-se desse espaço, delimitando-o unilateralmente e dispondo de seu controle. É nesse sentido que se enxerga o espaço cibernético não mais como um espaço comum, e sim como um território. Tentar entendê-lo e teorizá-lo, para saber "jogar", e defini-lo, delimitá-lo e demarcá-lo, com as respectivas responsabilidades advindas, torna-se um pressuposto a ser considerado na formulação de políticas sobre esse tema e sob essa abordagem.

2.1 O território cibernético e sua fronteira

Compreensão exige teorização. Teoria exige abstração, que, por sua vez, exige simplificação e ordenamento da realidade (HUNTINGTON, 1996). Esse entendimento é necessário para a compreensão do *constructo* que se fez até aqui. As percepções sobre a confluência da aplicação do conceito de território e da Teoria das Fronteiras no ambiente cibernético se, no início da pesquisa, se deu de forma dedutiva, ao longo desta investigação foi-se confirmando, tanto pela bibliografia consultada quanto pelas notícias e pelos documentos de órgãos públicos, corroborado em entrevistas de agentes, militares e civis.

---

[7] Ou *DoS Attack*, que ocorre a partir da sobrecarga do sistema e não de uma invasão. Geralmente, um computador mestre comanda milhares de computadores denominados *zumbis*, que passam a funcionar como máquinas escravizadas.

Além disso, as ações planejadas e já implementadas para esse domínio seguem esse sentido. A resposta do Estado para essa possibilidade de ação no ambiente cibernético acompanha o fio condutor da territorialização ocorrida outrora com os demais domínios: o terrestre, o marítimo, o aéreo e o cósmico.

Na abertura do III Seminário de Defesa Cibernética, o ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim (2012), argumentou:

> A internet alterou os parâmetros de ação humana. O próprio conceito de realidade foi expandido pelo espaço digital. A cibernética emergiu como um novo domínio para a Defesa, e veio somar-se ao mar, à terra, ao ar e ao espaço. Aberto à ação humana, o domínio cibernético abre-se também ao conflito.

A revista *The Economist* (2010) de certo modo referiu-se aos estudos de Clarke e Knake (2010) sobre a guerra cibernética no artigo Guerra no quinto domínio: o *mouse* e o teclado são as novas armas do conflito?

O general João Roberto de Oliveira (2012), pioneiro na implantação do setor cibernético no Exército Brasileiro e hoje à frente do Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SisFron) assim se expressou:

> […] No campo militar e mesmo no político, considera-se que existem cinco dimensões no conflito moderno: o terrestre, o aéreo, o marítimo, o espacial e o cibernético. Para os três primeiros é possível estabelecer-se limites ou fronteiras físicas. Na dimensão espacial já há dificuldade de se estabelecer limites ou fronteiras, pois o espaço sideral não é regido, ainda, por regras de utilização bem delimitadas. Temos discussões em alguns órgãos internacionais sobre situações focais, como por exemplo, o uso do espaço para a localização de satélites geoestacionários e outros temas de interesse comum (por sinal, o Brasil está muito atrás nessa discussão, pois até agora o País não tem nenhum satélite próprio).

Inúmeros países e outros atores do sistema internacional, dos diversos tabuleiros e posições do jogo do poder, participam dessa reação, tentando ora delimitar unilateralmente esse novo espaço, ora elaborar normas para a garantia de seu funcionamento:

• os Estados Unidos, por meio do Departament of Defense (DoD), da Defense Information Systems Agency, da National Security Agency (NSA), do Departament of Homeland Security, da Defense Intelligence Agency e de um Comando específico criado em 2010 para a cibernética (o USCYBERCOM) (OLIVEIRA, 2011, p. 116-117) (Quadro 1):

• o Reino Unido, com a primeira estratégia nacional de segurança cibernética (*Cyber Security Strategy of the United Kingdon: safety, security and resilience in cyber space*), lançada em 2009, com a previsão do Office Cyber Security (OCS), órgão responsável pela macrocoordenação, o Cyber Security Operations Center (CSOC), para monitorar o espaço cibernético e coordenar respostas aos incidentes (CANONGIA; MANDARINO JÚNIOR, 2009, p. 30-34);

• a China, anunciando a criação de uma unidade específica de segurança e defesa na Província de Cantão (VENTRE, 2012, p. 43), no que segue Clarke e Knake (2010), e até mesmo de uma Força Armada específica, "guerreiros cibernéticos", com a Coreia do Norte também seguindo essa mesma linha (SANTOS, 2011);

• o Canadá, com a Canada's 2010 Cyber Security Strategy (CCSS-CAN), pela qual foram enfatizados três pilares: 1) sistemas de segurança de governo; 2) parceria com o setor privado; e 3) segurança aos canadenses no acesso *on-line* por meio de medidas de sensibilização. A estratégia canadense para o ciberespaço também atribuiu inúmeras responsabilidades entre os ógãos da administração pública, civis e militares daquele país (DEIBERT, 2012, p. 3);

• na Europa, além da Inglaterra, destaca-se a Alemanha, por meio da Cyber Security Strategy for Germany (CSSG-ALE), e a França, pela *Défense et sécurité des systèmes d'information: stratégie de la France*;

• com relação aos organismos internacionais, a atenção é para a reação da OTAN, com o Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (NATO CCD COE), e da ONU, conforme relatado em momento anterior, que realizou, inclusive, exercícios reais entre países da região do sudeste asiático próximos ao gigante chinês.

Quadro 1. Estrutura de segurança e defesa cibernética dos EUA

Órgão	Funções de Interação com o Comando Cibernético
National Secutity Council	• planejar e coordenar as ati vidades gerais ligadas à segurança cibernética (natureza política);
Departament of Defense	• providenciar a capacitação e o adestramento profissional em Segurança e Defesa Cibernética em ligação com o Homeland Secutity e o Director of National Intelligence;
Defense Information Systems Agency	• planejar, instalar, operar e manter, com segurança, a estrutura de TIC necessária para apoiar as operações conjuntas das Forças Armadas, líderes nacionais e outras missões envolvendo parcerias internacionais (coalizões) em todo o espectro de ações militares;
National Security Agency	• assegurar as atividades de inteligência do sinal[8] nos EUA, as quais enquadram a inteligência da área cibernética;
Departament of Homeland Security	• providenciar um estado de prontidã o nacional em face das ameacas cibernéticas às infraestruturas criticas do pais;
Departament of Education e Office of Science and Technology Policy	• providenciar ações relativas à educação formal do cidadão a respeito da ameaça cibernética em todos os ní veis e em diferentes graus de intensidade;
Office of Personnel Menagement	• conscientizar os servidores públicos federais no que se refere ao seu papel no combate às ameaças cibernéticas.

Fonte: elaborado com base em Oliveira (2011)

O fato é que esse "novo" domínio traz consigo uma série de questionamentos e, por consequência, incertezas.

Para o general José Carlos dos Santos, comandante do Centro de Defesa Cibernética do Exército Brasileiro (CDCiber/EB), em entrevista à revista *Época*, de 18 de julho de 2011: "No espaço cibernético a fronteira não existe [...]. O inimigo é difícil de identificar". Para Mandarino Júnior, diretor do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do GSI/PR: "Aqui (no espaço cibernético), a exemplo do espaço real, também são estabelecidas relações sociais e políticas, no tempo e no espaço" (MANDARINO JÚNIOR, 2011). Essas duas afirmativas demonstram bem os pontos de vista e as discussões a respeito do ambiente que envolve a cibernética, sobretudo no tocante à delimitação do poder nesse espaço, por ora desafiador.

[8] Inteligência de sinais – resulta da coleta, da avaliação, da integração e da interpretação dos dados relativos às emissões eletromagnéticas, compreendendo as inteligências de comunicações e eletrônica (BRASIL, 2007).

A primeira afirmativa, feita pelo comandante do CDCiber/EB, é propensa a declarar a inexistência de uma fronteira no espaço cibernético atualmente. Contudo, *in fine*, o mesmo militar admite que há um inimigo, porém de difícil identificação. Na verdade, como uma inferência, o que o general quis indicar, mesmo ciente da existência de um poder contrário – um oponente – nesse tipo de espaço, foi a impossibilidade de um encaixe do *constructo* voltado para a fronteira terrestre, uma fronteira tradicional, no ambiente cibernético.

Isso ocorre, também, em face da dificuldade de se detectar a origem, a autoria e a materialidade do ataque. Essas são, sem dúvida, algumas questões postas. De antemão, é preciso ter em conta que o espaço nesse ambiente não é natural nem pertence a uma geografia clássica. Esse espaço é específico, obedece a outras regras, e não a que considera o território mero substrato físico. O território do domínio cibernético é artificial, produto do homem e fruto do nível tecnológico atual, e é, originariamente, um "território-rede", ou melhor, uma "rede-território".

Da segunda afirmação, de Mandarino Júnior, diretor do DSIC/GSI/PR, apreende-se uma intenção de delimitar esse espaço em face das relações sociais e das políticas existentes, isto é, de poder, tal como acontece no espaço natural. O que ocorre, então, é que esse inimigo, relembrando a afirmativa do general, é um oponente que consegue se valer das características desse ambiente para não ser detectado ou, pelo menos, dificultar ao máximo sua detecção. Todavia, ele está lá, atuando e jogando com o poder, ocupando assim um espaço, interagindo e exercendo influência.

Ao contrário, portanto, do que se possa pensar inadvertidamente, parece haver um território cibernético, havendo desse modo uma delimitação política espacial – uma fronteira – no denominado ciberespaço, ainda que por ora não regulamentada, ou não tendo todas as suas fases de regulamentação percorridas formalmente.[9]

---

[9] *Definição*, *delimitação* e, por fim, *demarcação* são as fases formais exigidas pelo Direito Internacional Público para o estabelecimento de uma fronteira. "A linha fronteiriça só é de fato estabelecida quando a demarcação se processa. 'De fato estabelecida' significa não estar mais sujeita à contestação por parte de um dos Estados que tivessem essa fronteira em comum. Pela demarcação, elimina-se não um conflito geral, mas um conflito do qual a fronteira pudesse ser o pretexto" (RAFFESTIN, 1993; MAGNOLI, 1997, p. 240).

No ambiente cibernético do globo, os Estados definem seus territórios "nitidamente", isto é, apropriam-se de um espaço comum (*global common*) por meio do poder. Como exemplos imediatos, mas não únicos, tem-se os domínios dos sítios ".br"; ".us"; ".uk"; ".it";..., que indicam perfeitamente os respectivos territórios.

Ainda nesse sentido, os Estados Unidos delimitaram não só o território de atuação do seu poder, como, internamente, distribuíram competências e atribuições acerca de cada domínio: o ".mil" ficou sob o encargo do comando combatente (USCYBERCOM), enquanto os ".gov" e ".com" foram atribuídos ao Departament of Homeland Security e às empresas privadas, respectivamente (CLARKE, 2010; ZUCCARO, 2011, p. 64), ao que também segue Oliveira (2011, p. 116-118) quanto às atribuições dos órgãos e das agências norte-americanos. A estrutura montada e que funciona nesse ambiente também sofre influência do poder. A segurança dos *backbones*, dos *data centers*, dos *firewalls*[10] e demais elementos de filtragem e da hospedagem de sítios são alguns dos exemplos de que há "nitidamente" um exercício de poder no espaço cibernético, portanto há um território e, por conseguinte, sua respectiva fronteira.

Ocorre que, diferentemente das fronteiras delimitadas até então (terrestre, marítima, aérea), todas perceptíveis, incluindo-se, de certo modo, o limite extra-atmosférico, uma nova fronteira desafia homens e Estados devido à sua virtualidade, velocidade, versatilidade, flexibilidade, ambiguidade e, porque não dizer, "volatilidade".

O fluxo que "navega" por essa fronteira não é tão perceptível – pelo menos a olho nu e nem por equipamentos como luneta, binóculo, radar, etc. –, eis que o que flui nessa rede são, sobretudo, informações por meio de caracteres simbólicos dentro de pacotes[11] que, muitas vezes, fogem da imediata apreensão e compreensão. A delimitação de poder e de responsabilidades no espaço cibernético torna-se, doravante, a meta perseguida visando à garantia, sobretudo, da segurança, da harmonia e da paz, seja no ambiente interno seja no internacional.

---

[10] Em uma rede de computadores, *backbone* designa o esquema de ligações/conexões centrais de um sistema mais amplo, tipicamente de elevado desempenho. Dentro de um sistema de capilaridade global, como a internet, há uma hierarquia, uma escala dessas ligações/conexões: a intercontinental, a internacional e a nacional, alcançando as empresas de telecomunicações, que representam, apenas, a periferia do *backbone* nacional. *Data centers* – centros de processamento e de armazenamento de dados. *Firewalls* – filtros de "pacotes" de informações.

[11] Termo que nessa área científica indica um grupo de informações sendo transportadas unitariamente.

Nesse novo cenário, os conceitos geográficos de rede, de ponto e de "nós", outrora estudados nos espaços terrestre, marítimo e aéreo, serão de suma importância. Sua aplicação guiará os Estados e os Organismos Internacionais reguladores do direito na formulação dos limites do espaço cibernético, ou melhor, do seu território. Se antes já existiam formas de controle e de monitoramento para as fronteiras tradicionais, nessa "nova" os contornos não se mostram muito claros nem precisos. Entretanto, é certo que essa "nova fronteira" não existe de hoje.

2.1.1 Da "fronteira-zona" à "fronteira-ponto"

Como um dos fatores que provocaram a corrida por esse "novo" espaço encontra-se a internet: a instalação e a operação da rede mundial de computadores na escala global. Outro fator como consequência desse anterior é caracterizado pelo exponencial aumento do número de pessoas que passaram a ter acesso a esse meio e que vem, portanto, ocasionando uma "pressão" nesse espaço. Meira Mattos (2011[1977]) já apontava para esse fenômeno e seus possíveis reflexos ainda nos idos da década de 1970, denominando-o "*cibernetização*":

O grau de cibernetização indica, atualmente, o padrão tecnológico da sociedade. As atividades dos grandes complexos empresariais ou educacionais estão relacionadas, hoje, com os computadores, cujas memórias realizam cálculos […]. Os números – 70 mil computadores nos EUA e 1.500 no Brasil – revelam o profundo gap, em termos de avanço tecnológico entre ambos os países (MEIRA MATTOS, 2011[1977], p. 310).

Esse processo de pressionamento assemelha-se bastante ao que deu origem à construção das fronteiras do espaço terrestre. Para ilustrá-la, também é Meira Mattos (1990) quem faz um resumo histórico sobre a Teoria das Fronteiras, no qual agora pode ser acrescentado mais um estágio, buscando representar o que se entende como uma nova fase dessa teoria, aplicada também ao ciberespaço, simultaneamente uma rede e um território, desde sua origem.

Quadro 2. Resumo histórico – evolução das fronteiras e proposta

Fases/estágios		Descrição
1º	Vazios de ecúmene	• característico do mundo antigo, pouco povoado, quando os núcleos geo -históricos eram separados por enormes vazios demográficos;
2º	Largas zonas inocupadas ou fracamente ocupadas	• estas zonas não abrigavam nenhum p oder político capaz de perturbar os interesses dos núcleos geo -históricos de que eram separadores;
3º	Faixas relativamente estreitas, chamadas *fronteiras-faixa*	• nas áreas em que o povoamento dos países limítrofes não chega a pressionar um sobre o outro;
4º	*Fronteira-linha*, estabelecida sob critérios vários (natural, artificial, astronômica, étnica)	• nas áreas em que a densidade populacional colocou em contato permanente o *interesse* das partes;
5º	*Fronteira-ponto*, acompanhando o atual estágio tecnológico	• no ciberespaço, em sua estrutura física e/ou na imaterial, em que os interesses, por meio do fluxo de informações, podem colidir e causar danos a "pontos" escolhidos no território ou fora deste. Selecionam-se "*nós*" da rede e " *pacotes*" de informação que por esta trafegam.

Fonte: adaptado de MEIRA MATTOS (1990, p. 17)[12]

Se se observar mais atentamente, além da *pressão demográfica* (MEIRA MATTOS, 1990) e da *centralização do poder pelo Estado* (GIDDENS, 2001), outro fator é responsável pela evolução das fases ou estágios das fronteiras: *o fator tecnológico*. À medida que se desenvolveram instrumentos que capacitaram um maior poder de monitoramento dos espaços, por meio do controle e do armazenamento das informações, mais nítida tornava-se sua delimitação, passando-se de uma forma de zona para a de faixa até chegar à de uma linha.

Acredita-se que, no atual estágio tecnológico, os Estados são capazes de delimitar seus interesses à escala de um "ponto", alcançando-se, assim, a fase ou o estágio da "*fronteira-ponto*", como um reflexo da trajetória histórica da capacidade de monitoramento e controle do sistema de Estados, caracterizando-se, dessa forma, a 5ª fase ou estágio da evolução das fronteiras.

[12] O 5º estágio está sendo proposto por nós.

A *fronteira*, nessa visada, passa a ser *ponto* (*fronteira-ponto*) não simplesmente pelo objeto a ser defendido, pois isso já ocorria nas outras dimensões que não a cibernética, como no caso dos castelos, das fortalezas, dos fortes, de cidades, portos, estreitos e ilhas, ainda na Idade Média (MEIRA MATTOS, 1990; RAFFESTIN, 1993; NYE, 2012; BUZAN; HANSEN, 2012) ou pelos Estados tradicionais (GIDDENS, 2001, p. 67-86). Nem também se está referindo à fronteira cibernética (*cyber boundary*) indicada por Clarke e Knake (2010) em seu glossário; nem ao *ponto* que esses autores indicam dentro dessa fronteira. Para eles, *fronteira cibernética* é empregada no sentido do limite entre o mundo *cyber* e o cinético, e o *ponto* diz respeito ao momento em que o comandante deverá decidir se (e como) passar de uma guerra puramente cibernética para uma envolvendo forças convencionais ou com armas cinéticas.

Como um dos resultados desta investigação científica, tem-se o *ponto*, ou melhor, a "*fronteira-ponto*", como reflexo de uma maior capacidade de controle das informações e de monitoramento, de maior precisão e velocidade de tomada de decisão entre o sensoriamento (detecção, vigilância), o processamento e a atuação (D-P-A), os quais correspondem à (ao): *detecção* – obtenção de informação sobre possíveis ameaças; *processamento* – trabalho da informação com vistas à tomada de decisão e implementação; e *atuação* – implementação da decisão e neutralização da ameaça (AMARANTE, 2010, p. 4-7).

Esses pontos, a título de exemplo, significam: 1) as informações digitalizadas em seus "pacotes" transitando por uma rede, localizada dentro ou fora do território terrestre (pelos *backbones* e cabos, pelas ondas *hertz* e fibra ótica), sendo processadas ou armazenadas em um computador (*datacenter*) (ativos da informação[13]); 2) os "nós", isto é, os pontos de conexão da rede pelos quais trafegam esses fluxos ("pacotes"); e 3) as estruturas estratégicas (infraestruturas críticas) com interesses vitais para o Estado. Este último caracteriza o "*extraespaço*", enquanto os dois primeiros correspondem ao "*intraespaço*" ou ao "*ciberespaço considerado em si mesmo*".

[13] Ativos de informação – meios de armazenamento, transmissão e processamento, os sistemas de informação, bem como os locais onde se encontram esses meios e as pessoas que a eles têm acesso (BRASIL, 2010).

No caso das informações e de seus "pacotes", a abstração contida no princípio do direito sobre a extraterritorialidade diz respeito, por exemplo, a hipóteses em que, mesmo não estando situadas no território terrestre, no mar territorial ou no espaço aéreo do país, pessoas ou coisas são salvaguardadas. Como origem desse postulado, pode ser citada a obra de Hans Kelsen (apud DALLARI, 1995, p. 74-76), a partir do momento em que esse autor desvincula o objeto de interesse do Estado do seu *locus* de atuação de poder – seu território. Assim sendo, em alguns casos a personalidade jurídica do Estado fica assegurada juridicamente para o "além terra": o "*território-competência*".

O resultado dessa construção teórica pode ser visto, de forma exemplificativa e sintetizada, no artigo 7º do Código Penal Brasileiro, quando ficam submetidos à legislação brasileira, embora cometidos no estrangeiro, crimes contra o presidente da República, o patrimônio ou a fé pública da União e demais entes federativos. Além disso, encontram-se sob essa proteção as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as autarquias ou as fundações instituídas pelo poder público e a própria administração pública. Em todos esses, a finalidade perseguida é a salvaguarda da personalidade jurídica estatal e seus interesses, isto é, a proteção da instituição, mesmo fora de seu território físico.

No mais, objetos ou coisas também são colocados sob essa condição, embora com algumas nuanças (extraterritorialidade condicionada), como é o caso de aeronaves e de embarcações brasileiras, mercantes ou privadas, quando em território estrangeiro. Essa é uma das soluções que o sistema de Estados pode adotar a fim de determinar fronteiras no espaço cibernético.

É dessa forma que se pode concluir que no espaço cibernético, considerado em si – em muitas ocasiões imperceptível, com estrutura micro ou nano –, vem ocorrendo uma territorialização, uma vez que a disputa pelo controle de informações e da possibilidade de seu fluxo vem sendo objeto de poder. Ao mesmo tempo, também se infere que há uma (re)territorialização ocorrendo nos demais domínios espaciais, fruto das possibilidades advindas desse recurso.

Como exemplos localizados no domínio terrestre, as usinas hidrelétricas e as centrais de distribuição de energia, as estações de tratamento de água e o setor financeiro, considerados essenciais para o Estado e para seu sistema, são selecionados a fim de uma atenção maior no que tange à segurança e à defesa.

Mais uma vez, portanto, a delimitação dessa fronteira, de forma clara e precisa, torna-se crucial para a manutenção da harmonia, da segurança e da paz. Com as pressões exercidas nessa nova dimensão e a busca pelo seu empoderamento, há a transformação do conceito *espaço* para o de *território*, vez que, intrinsecamente, circula e se confronta poder.

Como mais um aspecto, a informação, em si, não tem valor caso não se tenha capacidade de processá-la ou de torná-la inteligível, em certo tempo, para determinados fins. Assim, o conhecimento mais detalhado das características dessa fronteira torna-se primordial, pois proporciona condições de defender tanto as informações quanto alguns pontos de uma rede e de um país.

2.1.2 Fronteira cibernética: classificação, realidade e representação

De forma semelhante aos estágios registrados, a teoria de Meira Mattos, com base no estudo de alguns dos principais pensadores geopolíticos, permitiu a classificação das fronteiras segundo vários critérios. Partindo dessa classificação, essa "nova" fronteira, objeto de nosso estudo, pode ser tida como *artificial*, *ocupada*, *esboçada*, *planejada ou de construção* e *antropogeográfica*. Segue descrição correspondente a cada uma dessas características.

Quanto a ser *artificial*, esta se refere à natureza da fronteira e ao ambiente criado e manipulado pelo homem; *ocupada*, devido ao grau de ocupação, dado pelo fluxo material ou imaterial, mas com reflexos no mundo físico que a perpassa; *esboçada*, quanto ao grau de evolução (BRUNHES; VALLAUX apud MEIRA MATTOS, 1990, p. 31), pois ainda não se impõe uma demarcação clara. No entanto, aqui cabe um destaque: pelo que constatamos ao longo da pesquisa, devido às pressões exercidas ultimamente nesse espaço, podemos enquadrar essa fronteira na transição entre a forma esboçada e a de fronteira *viva* ou *de tensão* em face do confronto real e constante de interesses.

Com relação à fronteira *planejada ou de construção*, consoante Rudolf Kjéllen (apud MEIRA MATTOS, 1990, p. 32), isso se dá devido ao sentido de obedecer à finalidade e ao traçado dado pelo homem. É classificada como *antropogeográfica* porque obedece ao critério realístico ou existente, na concepção de Whitemore e Boggs (apud MEIRA MATTOS, 1990, p. 33), devido às características do fluxo (linguístico, cultural, estratégico ou militar). É por possuir qualidades intrínsecas à fronteira do tipo *antropogeográfica* que a delimitação da fronteira cibernética, em si, torna-se muito complexa e altamente conflitante.

Meira Mattos (1990, p. 34) afirma que fisicamente é até mesmo impossível o estabelecimento de fronteira quando esta é do tipo antropogeográfica. Todavia, ressalva esse autor que as fronteiras, mesmo as naturais – que até hoje são as mais claramente delimitadas –, nem sempre o são fisicamente. Grande parte, por sinal, ocorre por convenção ou acordo entre as partes (convencionalidade). É como afirma Lacoste (1989): as fronteiras são delimitações políticas. Foi o que ocorreu inicialmente com a terrestre, a marítima e a aérea.

Em relação à marítima, este tipo de fronteira foi inicialmente considerado por F. Ratzel (apud MEIRA MATTOS, 1990, p. 37) "a fronteira ideal", pois separaria, protegeria, isolaria ou uniria de acordo com a conveniência do Estado. Quanto à aérea, elaborada após o desenvolvimento da aviação (pós-I GM), o escritor francês Victor Hugo chegou a escrever para seu conterrâneo, o balonista Félix Nadar, afirmando que, além do fim das guerras, o uso do espaço aéreo pelo avião ocasionaria a "imediata, instantânea, universal e perpétua abolição das fronteiras" (ISAAC, 2001, p. 214). Em ambos os casos, contudo, isso parece que não se concretizou.

O desafio, então, no que diz respeito à fronteira cibernética passa a ser a compreensão de que essa fronteira não é em forma de zona ("*fronteira-zona*"), nem de faixa ("*fronteira-faixa*"), nem de linha ("*fronteira-linha*"), como ocorre com o espaço geográfico tradicional, natural. A delimitação de um território cibernético se dá sob outra lógica, por sinal obedecendo às próprias características desse ambiente, em que território e rede perfazem originalmente um binômio de coexistência.

A fronteira cibernética, por conseguinte, obedece à forma de "pontos" ("nós") ou "pacotes" de informações eleitos pelos Estados devido ao seu grau de interesse – sistemas de defesa, infraestruturas críticas ou estruturas estratégicas e a informação em si são alguns dos exemplos. Com isso, nesse ambiente, a fronteira apresenta-se sob a forma de "*fronteira-ponto*", um prosseguimento contínuo, embora com certas interrupções, que acompanha o contexto histórico da formação do sistema internacional pautado no princípio da territorialidade estatal: da "*fronteira-zona*" (faixa) dos Estados tradicionais às "*linhas*" do Estado moderno e em grande parte do atual sistema de Estados-Nação, alcançando no (e com o) espaço cibernético a meticulosidade da "*fronteira-ponto*" em face da capacidade inovadora das ferramentas de TIC à disposição, que foge ao visível, que é aparentemente virtual, mas de grande reflexo no mundo real.

Esse território cibernético existe e coexiste com os demais domínios tradicionais, e já é, inclusive, mapeado, isto é, objeto de representação e, por conseguinte, de projeção de poder. Dessa forma, esse território é transformado materialmente em objeto de apreensão pela mente humana, ultrapassando a ideia de mera metafísica ou de coisa intangível. Esse território é real e também palco de intensas disputas de (e pelo) poder, com fulcro no seu controle, no seu domínio. É desse modo que enxerga também Vesentini, ao apresentar a obra de Yves Lacoste (1989) que aborda a relação de uma representação (um mapa) com o poder:

> Assim como o grande pensador de Iena proclamava que tudo que é real é racional e tudo que é racional é real, pode-se dizer que para Lacoste o "real", o espaço geográfico, é tão-somente aquilo que pode ser mapeado, colocado sobre a carta, delimitado portanto com precisão sobre o terreno e definido em termos de escala cartográfica (VESENTINI, 1988).[14]

[14] Apresentação da obra de Yves Lacoste (1976), publicada no Brasil em 1989.

Para garantir o funcionamento desse sistema à sombra do conflito, Clarke e Knake (2010) apontam para a necessidade, em face dessa composição do domínio cibernético, de se estabelecer prioritariamente a defesa com base em uma tríade – *Defensive Triad Strategy* – que focaria três setores bem definidos:

1) o que envolve os *backbones*, e pelo qual o governo e algumas empresas estipulariam uma atenção especial à segurança. Dentre as empresas, no caso norte-americano destacam-se a AT&T, a Verizon, a Level 3, a Qwest e a Sprint, responsáveis por grande parte da estrutura de fibra ótica usada pela internet no interior dos EUA e no ambiente submarino ao longo do globo;

2) o que corresponde à garantia de uma rede de energia segura, tendo em vista a dependência de energia elétrica para ocorrer o fluxo de informações no (e pelo) ciberespaço; e

3) o que diz respeito à própria defesa, constituindo-se na elaboração de medidas de defesa e de ataque a partir do Departamento de Defesa (*DoD*) daquele Estado. Envolve, entre outros, as redes do próprio *DoD* e os sistemas de controle de efetivos e de armas.

Quanto a este último setor, pode ser vista a preocupação do Brasil com o funcionamento de seu Sistema Militar de Comando e Controle (SISMC[2]), materializada em projetos como o CDCiber, o SisFron, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e o Sistema de Defesa Aeroespacial (Sisdabra) e as novas atribuições do Centro Integrado de Telemática do Exército (Citex).

No tocante aos outros dois setores dessa tríade proposta por Clarke e Knake (2010), visualiza-se exatamente a preocupação do domínio cibernético, ora tido como *espaço em si mesmo* (*backbone*, por exemplo), ora como recurso do poder, quando os autores citados demonstram a preocupação com uma estrutura estratégica para o Estado: a estrutura energética.

Ainda quanto à importância desses dois setores – informação e energia e sua interligação –, parece que esses autores estão em consonância com o que expôs Raffestin (1993, p. 53-54) com relação ao poder e a suas fontes: "Sendo toda relação um lugar de poder, isso significa que o poder está ligado muito intimamente à manipulação dos fluxos que atravessam e desligam a relação, a saber: a energia e a informação".

A preocupação dos Estados não só com o setor cibernético em si mesmo, mas, e principalmente, com a interligação e a dependência dos outros setores a partir deste é bem plausível, pois os danos causados a partir do ciberespaço podem transbordar para outros, como no caso das estruturas estratégicas, o que inclui a energética.

Concretamente, embora não seja especificamente voltada para questões de defesa (relação entre Estados), temos em vigor, desde 2004, a Convenção de Budapeste ou a Convenção sobre o Cibercrime, que conta com 43 signatários, sendo apenas 12 o número de Estados que a ratificaram. Contudo, em síntese, essa tentativa de normatização não possui mecanismos de coação bem definidos, isto é, não possui "dentes" (*tothless*). Como exemplo, em face das características inerentes a esse domínio, a Convenção não menciona nada a respeito da perseguição de um criminoso nem sobre sua punição. Isso, portanto, termina por esvaziar muito sua finalidade.

Entretanto, em face dos últimos acontecimentos que envolveram o ciberespaço e as possibilidades que a cibernética vem proporcionando, a normatização do sistema internacional cada vez mais se torna imprescindível, pois em muitos desses casos a utilização desse novo domínio vem ocorrendo realmente na (e para) a guerra.

3 Considerações finais

A internet realmente mudou os parâmetros da ação humana, como afirmou o ministro Celso Amorim. Espaço virtual e real intercambiam-se constantemente. Assim, a necessidade de se pensar essa nova dimensão espacial como recurso de poder se torna essencial.

É a partir dessa forma de "saber pensar", envolvendo categorias de análise e conceitos da geopolítica, que as políticas públicas poderão ser formuladas, implantadas, monitoradas e avaliadas com maior probabilidade de êxito.

Como consequência dessa percepção é que se tem hoje projetos que tratam do ciberespaço considerado ora em si mesmo, como os programas, os *softwares*, os antivírus, etc., quanto como projetos que se utilizam da cibernética como mais um recurso à disposição do poder. É nessa visada que vêm surgindo pelo globo, por exemplo, sistemas de monitoramento do espaço terrestre, do marítimo, do aeroespacial.

Derivada dessas possibilidades é que surge a demanda por delimitação, não com o sentido de separação ou de isolamento, e sim pelo contrário, para normatizar responsabilidades no uso dessa "nova" dimensão espacial a fim de se evitar o conflito e até mesmo a guerra.

A delimitação do ciberespaço, em face de suas características, não obedecerá à forma de linha, nem de faixa, nem de zona, mas sim de um ponto, a "*fronteira-ponto*", tendo em vista a atual capacidade do sistema de Estados.

Considerando o ciberespaço em si, esse ponto materializa-se na informação ou no "pacote" de informações e pelos "nós" de uma rede. Ao ser tratada como recurso, a cibernética é capaz de selecionar pontos em outras dimensões do espaço para uma (re)territorialização.

Saber pensar o espaço, como disse Lacoste (1989), para melhor se organizar, para melhor combater, agora pode ser aplicado ao domínio cibernético em um arcabouço geopolítico e jurídico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Eduardo P. A tendência mundial para a defesa cibernética. *In:* BARROS, Otávio S. R.; GOMES, Ulisses M. G.; FREITAS, Whitney L. de. (Org.). **Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. p. 79-102.

AMARANTE, José Carlos A. do. A batalha automatizada: um sonho exequível? **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 3-18, Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, jul. 2010.

AMORIM, Celso. Aspectos da defesa cibernética. In: SEMINÁRIO DE DEFESA CIBERNÉTICA, 3., Brasília, 2012. **Palavras do ministro da Defesa**... Brasília: MD, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/discurso_seminario_defesa_cibernetica_out_2012.pdf>. Acesso em: 20/11/2012.

BRASIL. **Glossário das Forças Armadas**. MD35-G-01. 4. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2007. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf>. Acesso em: 20/06/2013.

_____. **Guia de Referência para a Segurança das Infraestruturas Críticas da Informação**. v. 01. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, nov. 2010. Disponível em: <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/publicacoes/2_Guia_SICI.pdf>. Acesso em 08/08/2011.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CANONGIA, Claudia; MANDARINO JÚNIOR, Raphael. Segurança cibernética: o desafio da nova sociedade da informação. **Parcerias Estratégicas** – Revista do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e da Tecnologia, Brasília, v. 14, n. 29, p. 21-46, 2009.

CLARKE, Richard; KNAKE, Robert. ***Cyber war****:* the next threat to national security and what to do about it. *New York: CCCO, 2010.*

CORRÊA, Alexandre José. Operações de informação: um antigo conceito sob um novo paradigma. ***Coleção Meira Mattos****, Rio de Janeiro, v. 3, n. 27, 2012. Disponível em:* <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/issue/view/14/showToc>*. Acesso em: 13/01/2013.*

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DEIBERT, Ron. Distributed security as cyber strategy: outlining a comprehensive approach for Canada in cyberspace. **Calgary**: Canadian Defense & Foreign Affairs Institute, August, 2012. Disponível em: <http://ebookbrowse.com/distributed-security-as-cyber-strategy-pdf-d380969236>. Acesso em: 10/12/2012.

FERREIRA, Kelly de Souza. **China e a Ásia Central**: petróleo, segurança e os Estados Unidos. Campinas, 2012. 99f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual de Campinas.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001.

HASBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. **O soldado e o Estado**: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

ISAAC, David M. Vozes do azul: teóricos do poder aéreo. In: PARET, Peter. **Construtores da estratégia moderna**: de Maquiavel à era nuclear. v. 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2001. p. 211-242.

LACOSTE, Yves. ***A geografia****: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. 3. ed. Campinas: Papirus, 1989. Disponível em:* <http://www.geoideias.com.br/geo/images/livros/a%20geografiaIves%20Lacoste.pdf> *Acesso em: 23/07/2012.*

KAPLAN, Marcos. **Formação do Estado nacional na América Latina**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

LÉVY, Pierre. ***Cibercultura****. São Paulo: Ed. 34, 1999.*

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria**: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Moderna, 1997.

MANDARINO JÚNIOR, Raphael. Reflexões sobre segurança e defesa cibernética. *In:* BARROS, Otávio S. R.; GOMES, Ulisses M. G.; FREITAS, Whitney L. de. (Org.). **Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. p. 105-128.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica e teoria de fronteiras**: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

_____. A geopolítica e as projeções de poder. **Geopolítica**. Vol. I. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011[1977]. p. 305-312.

MORAN, Daniel. Geography and strategy. In: BAYLIS, J.; WIRTZ, J. J.; GRAY, C. S. **Strategy in the contemorary world**: an introduction to strategic studies. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2010. p. 124-140.

MOREIRA, Marcílio Marques. Karl Deutsch, a Política e a Cibernética. In: **Deutsch na UNB**: conferência, comentários e debates de um simpósio internacional realizado de 11 a 15 de agosto de 1980. Brasília: Editora da UNB, 1980.

*NYE, Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.*

OLIVEIRA, João Roberto de. Sistema de segurança e defesa cibernética nacional: abordagem com foco nas atividades relacionadas à defesa nacional. In: BARROS, Otávio S. R.; GOMES, Ulisses M. G.; FREITAS, Whitney L. de. (Org.). **Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. p. 105-128.

_____. ***Fronteira cibernética***. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <wbfneto@bol.com.br> em 02/10/2012.

POSEN, Barry R. Command of the commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, summer 2003. Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/posen_summer_2003.pdf>. Acesso em: 20/09/2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REVERON, Derek S. **Cyberspace and national security**: threats, opportunities and power in a virtual world. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2012.

RODRIGUES, Alexandre Reis. Portugal e o espaço estratégico de interesse. **Jornal de Defesa e Relações Internacionais**. **Revista Segurança e Defesa**, Loures, Diário de Bordo Editores, 2012. Disponível em: <http://data base e.jornaldefesa.pt/políticas de defesa portugal JDRI%2009%20221112%0Portugal%20%20%20%espa%C3%A7o%20 estrat%C3%A9gico%20de%20interesse.pdf> Acesso em: 27jan.2012.

SANTOS, José Carlos dos. General José Carlos dos Santos: "Podemos recrutar hackers". [Brasília]. **Revista Época**, 15 jul. 2011. Entrevista concedida a Leandro Loyola. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI249428-15223,00-GENERAL+JOSE+CARLOS+DOS+SANTOS+PODEMOS+RECRUTAR+HACKERS.html>. Acesso em: 20/07/2011.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e concepções sobre território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SILVEIRA, Fernando Malburg da. Cyberwarfare: a nova dimensão da guerra. In: **Revista do Clube Naval**, ano 119, n. 360, out./nov./dez., 2011.

THE ECONOMIST. Cyberwar: war in the fifty domain. 1 jul. 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16478792>. Acesso em: 20/06/2011.

VENTRE, Daniel. Ciberguerra. In: XIX Curso Internacional de Defensa, 2011. **Seguridad global y potências emergentes em un mundo multipolar**. Zaragoza: Imprenta Ministerio de Defensa, 2012. p. 32-45.

VESENTINI, José William. Apresentação. In: LACOSTE, Y. **A geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papirus, 1988. p. 7-13.

WIENER, Norbert. ***Cibernética e sociedade****: o uso humano de sêres humanos. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1973[1954].*

ZUCCARO, Paulo Martino. Tendência global em segurança e defesa cibernética: reflexões sobre a proteção dos interesses brasileiros no ciberespaço. In: BARROS, Otávio S. R.; GOMES, Ulisses M. G.; FREITAS, Whitney L. de. (Org.). **Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. p. 49-77.

RECEBIDO - 29/11/2013
APROVADO - 07/04/2014

AÇÃO POLÍTICA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA (MST) NO BRASIL, DURANTE OS GOVERNOS DE CARDOSO E LULA (1995-2010): TERRORISMO, INSURGÊNCIA, CRIME ORGANIZADO OU MOVIMENTO SOCIAL?

Humberto Lourenção[1]

RESUMO

Considerado a principal organização popular em atividade no Brasil contemporâneo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), foi fundado, em janeiro de 1914, no estado do Paraná, a partir de uma coalizão de grupos de camponeses envolvidos em lutas por terra ao longo do centro sul do Brasil. Sua principal reinvindicação é a reforma agrária, ou seja, uma melhor distribuição terras, a partir da desapropriação de latifúndios improdutivos para fins sociais. Com este propósito principal, as ações do MST junto ás instituições políticas do Brasil têm sido multifacetadas e dinâmicas, incluindo o ativismo público, atos de desobediência civil, *lobby* e negociações. O MST é acusado de praticar ações criminosas e de servir como massa de manobra para partidos de esquerda; por sua vez, seus defensores alegam que ele seja vitima de uma ofensiva da direita que objetiva criminalizar os movimentos sociais. O presente texto faz uma análise da ação política do MST nos 15 anos em que ela foi mais intensa e procura demonstrar se representa uma ameaça ou uma contribuição à democracia no Brasil, procurando categorizá-la como um movimento social.

---

[1] Bacharel e licenciado em Filosofia (PUC/PR) e em Psicologia (UFPR), especialista em Filosofia da Educação (PUC/PR); MBA cai Gestão pública (FAAP); mestrado em Ciência Política (Unicamp) e doutorado em Ciências Sociais (Unicamp); pós-doutorado em Psicologia (USP); professor associado da Academia da Força Aérea (AFA), pesquisador do arquivo "Ana Lagoa" da Política Militar (UFSCar): pós-doutorando em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e research fellow at National Defense Universtity (NDU).
E-mails: humblou@uol.com.br; lourecaohjl@aer.mil.br

1 Terrorismo, insurgência, crime organizado e movimento social

Para categorizar devidamente a atuação política do Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) atuante no Brasil é preciso, antes, esclarecer os termos empregados para esta categorização, a saber; terrorismo, insurgência, crime organizado e movimento social.

1.1 Terrorismo

Não obstante sua popularidade, o terrorismo é um conceito nebuloso e controverso (Hoffman, 2006; Sepúlveda, 2012), o que pode ser explicado por dois fatores. O primeiro é constituído pelo próprio histórico da construção do termo terrorismo, dado que o significado e o uso da palavra mudaram ao longo do tempo. Para Hoffman (2006), em contraste com seu uso contemporâneo, durante a Revolução Francesa, por exemplo, o termo terrorismo teve uma conotação positiva, associada com os ideais da virtude e da democracia: no entanto, ainda neste exemplo, cinco anos depois da Revolução Francesa, com a execução de Robespierre, o terrorismo se tomou um termo associado ao abuso de poder.

Outro aspecto das mudanças sofridas pelo termo terrorismo ao longo da história se refere à sua conotação *anti* ou *pró* Estado. Enquanto os rebeldes "Narodnaya Volya" (Vontade popular) na Rússia do final do século XIX eram claramente anti Estado, na Europa fascista da década de 1930, as práticas de repressão em massa empregadas por estados totalitários e seus lideres ditatoriais contra os seus próprios cidadãos foram descritas como terrorismo de Estado (Hoffman. 2006).

O segundo fator que contribui para explicar a nebulosidade que caracteriza o termo terrorismo se refere à diversidade de interesses políticos que estão em ação no sistema mundial Nessa perspectiva, conforme informa Hübschle (2005), sendo um termo negativo, o termo é geralmente aplicado aos inimigos e adversários. Assim, toda conceituação do termo terrorismo é dependente da funcionalidade política que se quer dar a ele. Ou seja, cada ator político está inserido em uma dada configuração politico-cultural que condiciona sua conceituação de terrorismo, de acordo com seus interesses políticos. Assim, por exemplo, o Departamento de Estado

dos EUA conceitua terrorismo como violência premeditada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais, normalmente destinada a influenciar uma audiência (U.S. DEPARTMHNT' OF STATE, 2012). Ou seja, é uma conotação que atende as políticas de combate ao terrorismo levadas a cabo pelo Estado norte-americano ao mesmo tempo em que rechaça acusações de prática de terrorismo por este mesmo Estado.

Atualmente, qualquer definição de terrorismo deve considerar o principal evento político da modernidade: o surgimento do Estado-nação moderno, consolidado pelo Tratado de Vestfália, em 1648. A partir do advento dessa instituição política central em que o mundo se tomou interestatal ou internacional, o conceito de terrorismo está fundamentado no atentado contra, em última instância, ao Estado, ou, pelo menos, ao governo do Estado. E, quanto mais este governo atua em um contexto de democracia e preservação do estado de direito, mais o atentado a ele se caracteriza como terrorista.

Assim, pode-se definir terrorismo como sendo uma ameaça ou uma prática de violência premeditada empreendida por grupos subnacionais não-estatais contra sujeitos não-combatentes normalmente destinada a influenciar uma audiência – ou seja, o alvo não é somente a vítima imediata – que objetiva fins políticos, particularmente mudar ou constranger o comportamento estatal. Por esta definição, torna-se fácil entender a razão do tratamento dado ao combate ao terrorismo como assunto de defesa nacional.

O aspecto da ameaça de violência premeditada destaca o efeito psicológico de incutir medo ou terror na população. O aspecto de a violência ser praticada contra sujeitos não-combatentes diferencia a violência entre combatentes que se reconhecem como tal, o que caracterizaria uma guerra e, em situações de assimetria, uma guerra de guerrilha. Usa-se o termo sujeito ao invés de alvo, pois não se caracteriza aqui uma ação terrorista aquela que se destina exclusivamente a danos à propriedade, poupando deliberadamente vidas humanas. O aspecto de ser praticado por grupos subnacionais não estatais marca a centralidade do Estado na política contemporânea, seguindo uma lógica realista, segundo a qual não se considera procedente o emprego da expressão "Terrorismo de Estado", dado que o Estado tende a representar a vontade política de uma ou mais nações. Portanto, as ações violentas praticadas

pelos Estados que, por definição, detêm o monopólio legitimo do uso da força (Weber, 1946), devem ser classificadas como ações de guerra, ainda que sejam assimétricas, irregulares ou "sujas". No caso, a responsabilidade não cabe ao Estado, mas ao seu governo e governantes, que podem ser julgados por crimes de guerra, tortura, genocídio, etc.

Segundo Hoffman (2006), mesmo na guerra há regras e normas aceitas de comportamento, tal como definidas pelas convenções de Haia dos anos de 1860, 1899, 1907 e 1949. Assim, as guerras estão sujeitas às seguintes determinações, entre outras; são proibidos certos tipos de armas, como, por exemplo, agentes de guerra biológica; é proibido tomar civis como reféns; há regulamentações que regem o tratamento de soldados capturados ou que se renderam (prisioneiros de guerra); reconhece-se território neutro; defende-se a inviolabilidade de diplomatas e outros representantes credenciados. Em contraste, mesmo uma revisão superficial de táticas terroristas ao longo das últimas décadas revela que elas, em geral, violam todas essas regras.

Ao compor a definição de terrorismo como uma ação violenta que se destina a influenciar uma audiência, ou seja, o alvo não é somente a vítima imediata – o que é um dos aspectos que diferencia uma ação de natureza insurgente de outra de natureza terrorista. A ação terrorista, intrinsecamente, busca provocar um estado de terror em um grupo de pessoas ou no público em geral. Esta característica é a que singulariza o terrorismo, sendo encontrada na definição de terrorismo dos principais órgãos do governo dos EUA responsáveis pela luta contra o terrorismo, como FBI (2001). Departamento de Defesa e Departamento de Estado (2012), assim como também está presente na definição da ONU (2006).

Por fim, no conceito de terrorismo, identifica-se que a ação terrorista sempre objetiva fins políticos, diferindo-a, por exemplo, da ação de bandidos comuns, ainda que organizados. Segundo Sepúlveda (2012), os terroristas, basicamente, agem por três tipos diferentes de impulsos motivacionais: político, religioso e étnico (como, por exemplo, o da Klu Klux Klan, ocorrida, predominantemente, no sul dos Estados Unidos, em fins do século XIX).

Entretanto, independentemente do diferente tema ou tipo de motivação que impulsiona qualquer grupo terrorista, seu objetivo é sempre político, não como consequência, afinal é difícil imaginar alguma ação social que não tenha uma consequência política, mas como um fim em si mesmo, normalmente na tentativa de constranger ou modificar o comportamento do Estado, ator central da política contemporânea.

1.2 Insurgência

Insurgência pode ser definida como uma luta popular, político-militar, sistemática e ilegal, que objetiva enfraquecer o controle e a legitimidade de um governo enquanto aumenta o controle e a legitimidade insurgente. Sendo uma luta popular, trata-se de uma ação coletiva, comumente capitaneada por algum grupo guerrilheiro. Tendo objetivos altruístas, sociais, endereçados a uma coletividade, em nenhum momento o líder insurgente é confundível com a ação de um assassino lunático, um sociopata, cujos objetivos são de natureza individual, egocentrada (HOFFMAN, 2006). Por fim, sendo político-militar, significa que inclui a ação armada, se diferenciando neste ponto dos movimentos sociais, que são ações reivindicatórias não armadas, tais como as passeatas, localizadas no espaço público não-estatal, podendo ou não incluir danos à propriedade.

Mesmo sendo inicialmente ilegal, um movimento insurgente sempre busca legitimidade; ela tende a ser considera legitima em regimes autoritários e, principalmente, em regimes totalitários; e tende a ser considera ilegítima em regimes em que há a presença de canais institucionalizados de participação política, ou seja, regimes democráticos ou com algum grau de democracia. Segundo Marks (2012), a insurgência busca mudar as regras do jogo da sociedade, o que constitui a essência da política: o processo pelo qual a sociedade decide e implementa "quem recebe o que", sendo "o que" delineado como direitos, recursos, privilégios e obrigações. Pelos seus objetivos amplos, a insurgência não constitui um movimento efêmero e episódico; pelo contrário, tende a ser prolongado na medida em que possui uma linha de ação planejada, seja no modelo soviético, chinês ou foquista. Ela é sempre inicialmente ilegal, já que se opõe ao Estado, buscando se tomar uma alternativa a ele, e não segue a linha de meios institucionalizados de reivindicação, tal como um partido político disposto a participar do jogo político-eleitoral.

Seja de inspiração anticolonialista, seja de inspiração marxista, seja de inspiração religiosa, que visa a instauração de um regime teocrático. o objetivo de uma insurgência sempre é o de enfraquecer o controle e a legitimidade de um governo. No caso, também este ponto diferencia a insurgência de outros movimentos sociais que não são tipificados como insurgentes, tal como exemplificado pelas marchas pela liberdade de expressão no que tange à regulamentação do uso da erva Cannabis Saliva, a maconha, que vem ocorrendo desde 2011, em várias cidades do Brasil.

1.3 Pontos concordantes e discordantes entre terrorismo e insurgência

Para fins de análises políticas e dado que estas subsidiam a tomadas de decisões políticas, as diferenças entre terrorismo e insurgência são mais importantes que os pontos comuns que existe entre ambos. Destaca-se também que, na história recente, enquanto as insurgências estão decrescendo, particularmente, as pró-comunistas, as ações terroristas, comparativamente, estão em franco crescimento, apresentando maior vigor e visibilidade no atual sistema mundial.

O primeiro ponto comum facilmente verificável entre terrorismo e insurgência está no uso da violência, o que constitui um fator fundamental para definir ambos os processos. Depois, ressalta-se que um e outro possuem um embasamento ideológico, ou seja, eles têm uma doutrina ideológica que justifica o emprego da violência, mantendo o movimento vivo e contribuindo para sua reprodução ao longo das gerações, através do mecanismo de doutrinação social. Neste embasamento ideológico, ambos os movimentos possuem uma autoimagem de combatentes legítimos, que lutam, altruisticamente, por aquilo em que acreditam (Hoffman, 2006). Em uma verdadeira guerra psicológica, terroristas e líderes insurgentes se esforçam para promover uma imagem simpática e positiva. Como é típico das doutrinas sociais, normalmente, se apropriam de frustrações sociais de um grupo, desenvolvendo uma ideologia na qual tudo se explica a partir da eleição de um inimigo comum, agora considerado a razão maior de todos os problemas que afligem o grupo.

Por fim, ambos os tipos de ação rebelde têm em comum a oposição ao *status quo*, ou seja, buscam a mudança da situação sócio-política, particularmente estatal, a partir da catalisação de uma insatisfação com o *status quo* presente na consciência social. Ambos os tipos de rebeldia objetivam constranger ou modificar a natureza ou comportamento do listado para mudar, também, por extensão, a ordem econômica. Nesse aspecto, pode ocorrer de tanto o terrorismo como a insurgência tentar obter financiamento de fontes ilícitas.

Entre os pontos que estabelecem claras distinções entre um movimento insurgente e um terrorista está o ataque a sujeitos não-combatentes. Enquanto a intolerância terrorista não discrimina entre seus potenciais alvos, combatentes e não-combatentes, não é próprio da luta insurgente atacar sujeitos não-combatentes, indiscriminadamente, a população civil, para gerar um efeito de marketing. Pelo contrário, como cabe à insurgência obter o apoio desta população, ela estaria na contramão deste *marketing* ou guerra ideológica (GUEVARA. 2009). No caso, como a insurgência mira na legitimidade governamental, ela pode eleger como alvo um agente governamental ou pertencente ao aparelho do Estado, como, por exemplo, um senador – o que não significa um ataque indiscriminado à população civil. Dessa forma, uma insurgência tende a ocorrer no interior de um Estado, empreendida por segmentos da população local, enfatizando a mobilização das massas. Por seu turno, o terrorismo tende a ser internacionalizado, elegendo, preferencialmente, alvos estrangeiros, muitas vezes, desprendendo-se da população cujos interesses afirma representar.

As insurgências podem ser consideradas pela perspectiva ocidental como legítimas ou ilegítimas, conforme o contexto histórico e a natureza do regime político ao qual se opõem; já as ações terroristas são condenáveis em si, pois refletem a intolerância, o fanatismo e o lado mais primitivo e destrutivo do ser humano, sem o predomínio de qualquer aspecto positivo. Ainda que, como afirma Hoffman (2006), os terroristas se percebam como guerreiros relutantes, impulsionados pelo desespero e sem alternativas, o ataque a pessoas inocentes é inaceitável. Conforme Kuhn (2012), pode-se, por exemplo, odiar o cobrador de impostos ou ser um cristão fervoroso e obstinado, mas nem por isso, um ou outro, deve permitir que esse ódio ou fervor se materializem em ataques violentos ao cobrador de impostos ou a alguém que não professe a fé cristã.

A exposição anterior possibilita que se responda à seguinte questão: pode existir uma insurgência terrorista? Não obstante a história registrar em alguns movimentos políticos a sobreposição de terrorismo, guerra de guerrilha e comportamento criminoso – tome-se como exemplo, o movimento "Sendero Luminoso", que ocorre no Peru desde a década de 1960 – a rigor, pelas diferenças intrínsecas entre a natureza da ação terrorista e a da ação insurgente, não pode haver uma insurgência terrorista. Dito com outras palavras, a partir do momento em que um movimento inicialmente insurgente passe a usar o expediente terrorista, ele perde imediatamente qualquer legitimidade que pudesse ter até então e passa a ser classificado agora como movimento terrorista, deixando de ser insurgente. Assim, voltando ao exemplo acima, o Sendero Luminoso pode ter sido, inicialmente, um movimento insurgente que degenerou para um movimento terrorista. Contradizendo a máxima maquiavélica de que o fim justifica os meios, constante na obra "O Príncipe", uma insurgência que pratique ações terroristas, notadamente o ataque a população civil, ainda que em nome de um fim nobre e justo, perde a legitimidade, por mais autoritário e opressor que seja o regime governamental na qual esteja inserida.

Como exemplo de inspiração insurgente e em condenação ás práticas terroristas, Guevara (2009) informa o quanto o terrorismo é irracional em uma lula insurrecional, na medida em que perde potenciais aliados na população. Em sua obra, ele faz uma distinção entre sabotagem, um método pró-revolução que causa danos à propriedade, e terrorismo, um expediente ineficaz, que ceifa vidas humanas indiscriminadamente, que seriam valiosas para a revolução. Como não há nada inerente em qualquer insurgência ou mesmo em guerra de guerrilhas que requeira o uso de terror (SEPÚLVEDA, 2012), atualmente, no atual estágio civilizatório que a humanidade alcançou, uma insurgência autêntica deve renunciar totalmente a atos violentos contra a população inocente, aos danos causados, deliberadamente, ás pessoas, ainda que cause danos à propriedade.

1.4 Insurgência e Crime Organizado

As insurgências tendem a atrair criminosos e mercenários. Ao longo da historia muitas insurgências degeneraram para a criminalidade comum, principalmente, após suas desmobilizações, dado que seus integrantes já estavam anteriormente sendo

financiados por atividades criminosas (MARKS, 2010). Do ponto de vista do Estado, tal desintegração tem sido considerada desejável, dado que um corpo, ideologicamente inspirado de indivíduos marginalizados, pode ser considerado mais perigoso que um bando de criminosos, ainda que organizados. A diferença crucial é que, enquanto o primeiro é uma ameaça à segurança do Estado, o segundo constitui somente uma ameaça à lei e à ordem.

O crime organizado é caracterizado pela ação coletivamente coordenada, em quadrilhas que agem sob lideranças sucessivas, o que o distingue da bandidagem comum. Há certa semelhança entre insurgentes e criminosos organizados. Tanto insurgentes como lideres de bandidos organizados podem possuir uma imagem simpática e romantizada do guerreiro revolucionário ou até de anjo vingador, podendo, assim, tentar inspirar outros, os séquitos, a participarem de suas ações. De fato, como ocorre, por exemplo, em certos bairros de grandes cidades brasileiras, tal romantização decorre do fato de que muitos lideres de tráfico de drogas e de bandos criminosos promoverem obras sociais em favelas, concedendo benesses à comunidade local.

Por outro lado, há diferenças radicais entre insurgentes e criminosos organizados. Integrantes de crime organizado, a começar por seus líderes, agem cm função de seus interesses egoístas, visam ao seu próprio bem de forma inescrupulosa, usando coerção e intimidação. Promovendo uma imagem positiva pelo *marketing*, não raramente podem agir com interesses egoístas em nome de causas altruístas. Já a ação insurgente e de natureza predominantemente altruísta, que tem por meta a criação de uma realidade social que deve impactar em toda uma coletividade. Em alguma medida, um líder insurgente é um catalisador dos ódios, mágoas e frustrações de uma comunidade desprovida de acessos.

Além disso, bandidos buscam fins econômicos, pecuniários; insurgentes, por definição, buscam fins políticos, os recursos econômicos são meios. Uma das principais razões da origem dos movimentos insurgentes é a exclusão social e política, em que a população não pode usufruir da riqueza social nem tem meios de participar ativamente dos processos políticos. Com o crescimento global da consciência social, segundo a qual a participação nas decisões coletivas e nas riquezas socialmente produzidas é entendida

como um direito de todos, tem-se a tendência de que aqueles governos que não criarem canais institucionalizados de participação e não promoverem a democracia e a justiça social estão mais sujeitos a enfrentar turbulências, tal como se pôde observar, recentemente, na denominada Primavera Árabe de 2011. Assim, a contra insurgência inclui o debate ideológico no campo da cultura política, na qual se ressalta a importância de "think tanks" para subsidiar a ação governamental, dado que as insurgências, por serem potencialmente legitimadas e ideologicamente sustentadas, exigem soluções políticas que vão muito além do emprego da força. Por outro lado, uma vez que a criminalidade é sempre tida como ilegítima – dado que não possui um projeto político para a coletividade, mas atende a interesses restritos e egoístas – seu combate requer diretamente o emprego das forças policiais por parte do Estado.

1.5 Movimentos sociais

Os movimentos sociais diferem radicalmente das insurgências, por não serem armados, em que em suas ações seus membros não fazem uso de armas de fogo. Ainda que durante uma manifestação social possa haver algum confronto violento com forças policiais, ocorre que os movimentos sociais não têm, como foco, o combate às forças regulares que compõem o aparelho de repressão estatal e, obviamente, nem treinam para isso. Dada essa característica singular dos movimentos sociais, as situações de confronto físico que podem vir a ocorrer, via de regra, mesmo que causem danos à propriedade não redundam em mortes de pessoas. Assim, por exemplo, a ação liderada por Mahatma Gandhi, em sua proposta de não violência ativa na lula anticolonialista da Índia, foi, por definição, fundamental mente um movimento social, dada a ausência de luta armada.

Para Neumann (1969), movimentos sociais são o ações concentradas, de forma continuada, por parte de um grupo organizado que esta unido por aspirações coletivas pontuais; tais ações seguem um planejamento e orientam-se para uma defesa ou mudança dos processos e instituições da sociedade. Assim, os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados (BOBBTO, MATTEUCC1 & PASQLTNO, 1998).

Um movimento social se distingue de um partido político na medida em que não objetiva seu ingresso na estrutura de poder formal do estado por meios institucionalizados, como são as eleições. Em outras palavras, não obstante acalentar objetivos políticos, questionando os detentores do poder de Governo e influindo nos processos decisórios, age na esfera social, não intentando agir na arena política institucionalizada.

2 O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e a sua Atuação no Brasil

Considerado a principal organização popular cm atividade no Brasil contemporâneo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) foi fundado em janeiro de 1984, no estado do Paraná, sob a égide da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade comandada pela Igreja Católica, a partir de uma coalizão de grupos de camponeses envolvidos em lutas por terra ao longo do centro sul do Brasil. Sua principal reivindicação é a reforma agrária, ou seja, melhor distribuição de terras, a partir da desapropriação de latifúndios improdutivos para fins sociais. Com este propósito principal, as ações do MST, junto às instituições políticas do Brasil, tem sido multifacetadas e dinâmicas, incluindo o ativismo público, atos de desobediência civil, *lobbv* e negociações (CAR TER, 2005).

Tal como definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (2012), reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição de terras agriculturáveis, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, democracia, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. A centralidade da Reforma Agrária no Brasil decorre de sua desigualdade social. Não obstante, o Brasil ser o quinto maior país do mundo, em território e população, e ser hoje o oitavo pais do mundo em termos de produto interno bruto, em termos de renda per capita, o Brasil ocupa apenas a trigésima quarta posição. Como agravante, o país apresenta um dos maiores índices de desigualdade social e de concentração de terras no mundo O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, mantém-se acima

de 0,54[2], um dos piores do mundo (IPEA, 2005). Para exemplificar a atual situação de desigualdade de renda do país, basta considerar que entre os brasileiros, os 50% mais pobres detém em tomo de 13% da renda, enquanto que os 20% mais ricos detém 63% da renda nacional (1PEA, 2009). Em termos de concentração de terras, um por cento dos produtores agrícolas controla 45% da área rural da nação, enquanto que aproximadamente 37% de pequenos produtores possuem somente 1% desta mesma área (IBGE, 2006). O tópico abaixo procura demonstrar como tal concentração de rendas foi historicamente construída.

2.1 As Origens da Questão Agrária no Brasil

O problema fundiário do país remonta a 1530, com a criação do sistema de capitanias hereditárias, em que a Coroa Portuguesa, para tomar posse das terras sul-americanas em um contexto de disputa colonialista, delegava grandes glebas (latifúndios) a fidalgos portugueses que se dispusessem a ocupá-las e cultivá-las. Do início da colonização até fins do século XIX, predominou, no Brasil, uma civilização enraizada no meio rural. A propriedade rural era um organismo fechado, tendente à autossubsistência e autarquia: produzia sua própria alimentação, tinha escola, capela, etc. Na fazenda, célula básica da produção agrícola, houve três estratos sociais: o latifundiário, senhor de terras e de escravos, que ocupava a posição dominante na pirâmide de poder e riqueza: os trabalhadores escravos, na base dessa pirâmide; e uma população de homens livres pobres, formada por mestiços (mulatos e caboclos), que não eram escravos nem tinham acesso à propriedade da terra, por esta ser privilégio de brancos. Nesta configuração, as cidades eram meros apêndices. Só depois da abolição da escravidão, em 1888, o mundo urbano passou a ter preeminência sobre o agrário (HOLANDA. 1990).

[2] O Índice de Gini varia de zero a um; o valor zero indicaria que cada unidade familiar de um pais ganha exatamente a mesma renda, e o valor 1 indicaria que uma só família ganharia toda a renda disponível.

Enquanto a produção colonial de açúcar era realizada por escravos, o homem livre pobre se incumbia das tarefas secundárias: desmatamento, comércio de animais de carga, transporte de mercadorias, etc. Além disso, em áreas do latifúndio não aproveitadas para a agricultura comercial o homem livre pobre podia estabelecer uma produção de subsistência. Essa população de homens livres pobres – não escravos, não proprietários – deu origem ao campesinato brasileiro.

A relação escravocrata em si, na forma como ocorreu no Brasil colonial e imperial, não define o poder do senhor de terras em seus domínios, já que o escravo era considerado, unicamente, uma peça comprada e vendida como qualquer instrumento de trabalho, sobre o qual o senhor territorial dispunha à sua vontade e arbítrio. O poder do senhor de terras de impor sua vontade se completou ao ser exercido sobre seus muitos agregados, agregados, com os quais se estabeleceram diversas relações de trabalho, de acordo com cada região (SALES, 1994).

Por ser um "morador de favor", não proprietário das terras da fazenda, podendo ser expulso a qualquer momento, o mestiço "agregado", mesmo não sendo escravo, era dependente e submisso à benevolência e ao mando do senhor de terras. Assim, o Mandonismo (autoritarismo) caracterizou a relação do Senhor (fazendeiro) com seus agregados. Os homens livres pobres permaneciam presos a uma existência de miséria e de obediência pessoal ao latifundiário, sem acesso à justiça e aos direitos políticos. Mesmo não sendo escravos, os agregados não proprietários de terras estavam longe de alcançar a condição de cidadãos.

As relações de favor ("favor com favor de paga") e retribuições entre fazendeiros e pobres livres eram expressões das associações morais de lealdade c fidelidade. Porém, tais associações morais são de natureza diversa daquela encontrada nas relações de suserania e vassalagem próprias do feudalismo medieval: a sujeição do homem pobre foi suportada como benefício recebido com gratidão e como autoridade reconhecida como legitima e voluntariamente aceita (FRANCO, 1976). Essas associações morais, não obstante resultarem em subserviência e compromissos pessoais que prendiam e sujeitavam o agregado ao fazendeiro latifundiário, atenuavam a violência da relação, fazendo com que a parte dominada e inferiorizada não percebesse a dominação sofrida; pelo contrário, fazia com que o agregado mantivesse uma convicção íntima de incapacidade, fraqueza, desamparo, e necessidade de abrigar-se sob a proteção local.

Esse abrandamento da violência, embutida na relação entre senhores e agregados, foi reforçado pela instituição do compadrio ou filhotismo, em que o homem pobre buscava no batismo uma forma de conseguir a proteção de uma pessoa rica e influente, estabelecendo obrigações de parte a parte. A partir do compadrio, o afilhado passava a dever favores pessoais ao padrinho que, por sua vez, buscava uma solução social e econômica, por exemplo, um cargo público para seu afilhado. Derivado do compadrio surgiu, após a instauração da República, o coronelismo e o Estado oligárquico clientelista.

Um dos fatores determinantes do mandonismo local do senhor de engenho foi a ausência de um Estado com condições de deter o monopólio da força legitima em todas as regiões do país. Um poder público enfraquecido ou ainda não suficientemente consolidado nacionalmente – situação que persistiu durante o inicio da República – possibilitou a ameaça e/ou o uso ostensivo da violência física e simbólica do senhorio territorial sobre os não proprietários. Nos dizeres de Carvalho (2002, p. 10), nas mãos senhoriais, a justiça, principal garantia dos direitos civis, tomou-se simples instrumento do poder pessoal. Mulheres e não proprietários estavam sob a jurisdição privada dos senhores, sem acesso à justiça governamental para se defenderem. "O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas". Aos escravos restava o recurso da fuga e da formação de quilombos, mas estes eram, sistematicamente, combatidos e exterminados por tropas do governo.

As relações de favor e a cultura das associações morais – radicalmente diferentes do assalariamento, em que capitalistas e trabalhadores realizam trocas orientadas por interesses próprios, baseadas em uma racionalidade legalizada – constituem a base da construção da identidade brasileira. Segundo Holanda (1990), essa identidade tradicional de cultura da personalidade, herdada da colonização ibérica, demarcou, ao menos nos primeiros quatro séculos de construção do Brasil, a dificuldade nacional cm desenvolver uma vida social e política fundada em normas impessoais e democráticas. Isso trouxe um acentuado descompasso entre a sociedade, ainda tomada por esse ideário tradicional, e as reformas do século XIX na esfera política: abolição da escravatura e proclamação da república. Apesar dessas reformas, somadas à urbanização acelerada do período, terem marcado o fim das bases materiais do patriarcalismo ainda permaneceram as visões de mundo e relações legadas pelo passado patriarcal-rural. Exemplos soberbos da

influência da visão tradicional patriarcal na sociedade são: o racismo; o machismo, expresso na violência contra a mulher, particularmente no uxoricídio; a desvalorização do trabalho manual e árduo; e a tendência de predominar o interesse privado na gestão pública.

Mudanças sociais e econômicas significativas somente ocorreram no Brasil a partir da segunda metade do século XIX, quando o trabalho escravo passou a ser substituído pelo trabalho livre nas fazendas de café de São Paulo. A expansão da cultura cafeeira para o oeste (interior) paulista, a partir de 1870 – além de promover o desenvolvimento urbano, acentuadamente de São Paulo e Rio de Janeiro que tinham por função sediar o financiamento da produção e o comércio do café, ligando as regiões produtoras com os mercados internacionais – concorreu para a decadência do trabalho escravo e a introdução do trabalho livre, com a vinda de trabalhadores europeus.

O imigrante europeu que vinha ao Brasil linha o propósito de conseguir a própria terra e, dessa forma, trabalhar para si mesmo. Entretanto, era preciso garantir que os trabalhadores livres oferecessem seu trabalho ao fazendeiro, antes que ocupassem as terras devolutas, aquelas terras que voltaram ao poder governamental, em 1822, com o fim do regime de sesmarias e que, portanto, não possuíam um proprietário particular legal. Por isso, foi criada, em 1850, a Lei de Terras que proibia a ocupação das terras devolutas de outra forma que não através de sua compra, justamente para dificultar sua ocupação por posseiros ou imigrantes europeus. Assim, o imigrante só se tomaria um proprietário se antes trabalhasse na fazenda de café e se conseguisse poupar o suficiente para conseguir comprar a própria terra.

A Lei de Terras de 1850, além de facilitar a usurpação governamental das terras indígenas, também reforçou o poder dos latifundiários ao tomar ilegais as posses de pequenos produtores. Muitos latifundiários investiram em companhias imobiliárias e grileiros de terras, procurando transformar terras devolutas em propriedade particular, através de meios ilícitos, incluindo o suborno de autoridades, como escrivãs, notários, topógrafos, etc. – e/ou violentos, com a contratação de capangas armados para roubar, afugentar e assassinar pequenos proprietários, normalmente, desprovidos da proteção do Governo central.

2.2 A Questão da Reforma Agrária no Brasil,durante o século XX

Com o fim do período áureo do café ocorrido na primeira metade do século XX, muitos imigrantes europeus (italianos, poloneses, alemães, ucranianos, etc.) se estabeleceram no centro sul dos pais, ocupando terras na forma de pequenas propriedades. Enquanto isso, no Centro-oeste e no Norte do país (Amazônia), surgiram propriedades de dez mil a um milhão de hectares, em desacordo com a constituição de 1946, que exigia aprovação do Senado para concessões superiores a dez mil hectares. Além disso, nesta região houve a ocorrência de grilagens de terras, assassinatos de líderes de trabalhadores rurais e outras modalidades de violência, incluindo o trabalho escravo.

Ao final dos anos de 1950, iniciou-se, no Brasil, uma ampla mobilização social em favor da reforma agrária, com o surgimento de Ligas Camponesas na região nordeste. Em resposta às demandas sociais, em novembro de 1964, o Congresso Nacional aprovou o denominado Estatuto da Terra (Lei n 4.504, de 1964), definindo a Reforma Agrária como "o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, modificando o regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade" (BRASIL. 1964). A constituição de 1967 endossou o estatuto ao permitir a desapropriação da propriedade rural com o objetivo de promover a justiça social. O processo de desapropriação foi regulamentado pelo decreto-lei nº 554, de 1969, definindo a base de indenização de acordo com o valor declarado para efeito de pagamento do imposto territorial rural. A fim de promover e coordenar a implementação do estatuto e decretos complementares, o Governo Federal criou, em 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que absorveu as atribuições dos órgãos anteriores.

A redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária. Em julho de 1985 o governo instituiu o Ministério (extraordinário) da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), para executar o Estatuto da Terra. O Decreto n° 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com uma ambiciosa meta de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1.4 milhões de famílias até 1989.

Entretanto, quatro anos depois, os números alcançados eram modestos perante a meta: somente 82.689 famílias foram assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares. Esses números refletiam o intenso debate político e ideológico em tomo da questão agrária, que resultou na extinção do Incra, em 1987, e do próprio Mirad, em 1989. A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o Incra, rejeitando o decreto-lei que o extinguira, mas a falta de respaldo político e a pobreza orçamentária mantiveram a reforma agrária praticamente paralisada. (INCRA. 2012).

Em 1996, o governo criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao qual imediatamente se incorporou o Incra. Neste mesmo ano, o Congresso aprovou duas medidas para facilitar a reforma agrária: o aumento dos percentuais do imposto territorial rural (ITR) para as propriedades improdutivas e o rito sumário, que permite a desapropriação imediata das terras. Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto nº 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Incra está vinculado hoje.

2.3 Estrutura do Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST).

O MST – juntamente com outras entidades pertencentes à Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Pastoral da Juventude Rural (PJR) – é integrante da organização internacional denominada Via Campesina (VC), que desenvolve em nível mundial uma política de alianças com outras forças sociais. No Brasil, a VC é composta pelos seguintes movimentos, além dos já citados: MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens; MMC - Movimento de Mulheres Camponesas; FEAB - Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil: ABEEF - Associação Brasileira dos Estudantes de Engenharia Florestal; Pescadores e Pescadoras Artesanais.

A Via Campesina é uma organização internacional de camponeses para a defesa de seus interesses. Agrupando pequenos e médios agricultores, pescadores, migrantes, sem-terra, indígenas e trabalhadores rurais em aproximadamente 70 países, o movimento declara representar cerca de 200 milhões de integrantes de forma autônoma, multicultural e apartidária. A fundação da Via Campesina se deu em 1993, por ocasião de sua primeira conferência em Mons, na Bélgica, durante a qual foram definidas as primeiras linhas estratégicas de trabalho, bem como suas estruturas. A Segunda Conferência Internacional realizou-se no México, em 1996, em que os seguintes temas foram apresentados e discutidos: soberania alimentar, reforma agrária, invasões de terras, crédito e dívida externa, dependência tecnológica, participação das mulheres na vida política e social, etc. Durante esta segunda conferência, instituiu-se o dia 17 de abril como o "Dia Internacional da Luta Camponesa", em homenagem aos dezenove sem-terra mortos no massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido neste mesmo ano no estado do Pará (Brasil). Em termos de estrutura organizacional, a instância máxima de decisão da Via Campesina ocorre a cada três anos, nas denominadas "Conferências". O movimento abriga comissões temáticas, compostas, estatutariamente, por 50% de mulheres e 50% de homens (VIA CAMPESINA, 2012).

Dentre as demandas e temas prioritários da Via Campesina podem ser destacados: proteção do meio-ambiente e da biodiversidade, soberania e segurança alimentar, igualdade entre gêneros e reforma agrária. Também defende a agricultura artesanal sustentável como promotora da justiça social, opondo-se ao agronegócio latifundiário. Para estes propósitos, a atuação da Via Campesina busca incidir sobre os centros de poder decisório de governos e organizações internacionais no intuito de reorientar as políticas econômicas e agrícolas para que favoreçam os pequenos e médios produtores, ao mesmo tempo em que cerceie o poder das corporações transnacionais do agronegócio. (VIA CAMPESINA, 2012).

Em meados da década de 1990, o MST expandiu-se da região sul, onde surgiu, para outras regiões brasileiras, a partir de uma rede de apoio constituída pela Igreja e por sindicatos rurais, fazendo-se presente em, praticamente, todas as unidades federativas do país. Desde este tempo, o MST tem se tornado particularmente ativo, na região nordeste do Brasil, mais empobrecida (MST. 2010).

Em termos de estruturação política, o maior espaço de decisões do MST é o denominado Congresso Nacional do MST, realizado quinquenalmente, onde são definidas as linhas políticas do Movimento para o próximo período e avaliado o período anterior. O último congresso realizado no período analisado por este estudo foi o V Congresso, em que participaram mais de 15 mil pessoas. As instâncias decisórias dos congressos são as Assembléias gerais de acampamentos e assentamentos, baseadas no voto direto. Nestas instâncias decisórias, o mesmo princípio que assegura a participação das mulheres é seguido, pois o número de mulheres deve ser sempre equiparado ao dos homens (MST. 2010).

Entre o período de 1995 e 2010, cerca de 350 mil famílias ligadas ao MST obtiveram terras em, aproximadamente, 2.300 assentamentos agrícolas sancionados pelo governo brasileiro, distribuídos em sete milhões de hectares de terras. Neste período, o movimento estabeleceu 88 cooperativas e 96 unidades de processamento de alimentos, pois o movimento se mostra bastante engajado na produção de alimentos orgânicos, baseada em técnicas tradicionais de cultivo, em oposição ao uso de agrotóxicos e de adubos químicos. Este engajamento se infere dos textos constantes nas publicações do MST, particularmente na revista bimestral "Sem-Terra". Seguindo a agenda da Via Campesina, o MST trabalha com uma gama variada de demandas, além da reforma agrária, a saber: combate à violência sexista: democratização dos meios de comunicação de massa, pois no Brasil, são concessões públicas: segurança alimentar, com desenvolvimento de técnicas orgânicas e artesanais de cultivo; defesa do meio-ambiente: etc. (MST. 2010).

Ocorre uma grande dificuldade cm dimensionar o MST, pois a entidade não tem uma lista formal de associados e nenhuma pesquisa jamais foi elaborada para quantificar os membros efetivos do movimento. A organização não tem registro legal nem personalidade jurídica por se proclamar um movimento social: dessa forma, é desobrigada a prestar contas a qualquer órgão governamental, como ocorre com qualquer movimento social ou associação de moradores. Assim, os poucos, dados estatísticos disponíveis são referenciados pelo próprio movimento, ou seja, são autorreferenciados, portanto, sem confiabilidade.

Ainda assim, pode-se constatar que o movimento tem se estruturado: hoje, o escritório nacional e os 24 escritórios estaduais do MST têm empregados regulares, embora recebam baixos salários. Além disso, o movimento investe fortemente na educação de seus integrantes, dirigindo, segundo dados de 2004, uma rede de 1.800 pequenas escolas, de nível fundamental e médio com, aproximadamente, 3.900 professores (CARTER. 2005).

2.4 Atividades do MST no Brasil entre 1995 e 2010

A partir de 1995 houve um estrondoso aumento das mobilizações de reivindicação de terras e dos conflitos no campo, propiciando ampla visibilidade ao MST. Dentro e fora do Brasil. Muitas destas mobilizações foram dramáticas e obtiveram ampla cobertura da mídia brasileira, sensibilizando ainda mais a consciência nacional acerca dos problemas agrários. Abaixo segue uma cronologia das principais ações promovidas pelo MST, no período, extraídos de fontes diversas da mídia escrita, com destaque para os jornais "O Estado de São Paulo" (http://www.estadao.com.br/), "Folha de São Paulo" (http://www.folha.uol.com.br/) e "O Globo" (http://oglobo.globo.com/).

De 1995 a 1998, houve 128 ocupações de terras em uma área de cerca de doze mil km^2, denominada Pontal do Paranapanema, localizada no extremo oeste do estado de São Paulo, abrangendo 21 municípios deste estado, o mais rico e mais populoso do Brasil. Nesse período, vários integrantes dos MST foram feridos em confrontos com jagunços e várias lideranças do MST foram presas, acusadas de formação de quadrilha. Por fim, várias ocupações foram consideradas legitimas e foram regularizadas pelo Estado.

Em agosto de 1995, houve um violento confronto entre, de um lado pistoleiros e policiais e, de outro, camponeses que haviam se mobilizado para ocupar uma fazenda no estado de Rondônia, resultando na morte, oficialmente reconhecida, de 16 pessoas, entre elas uma criança de nove anos e dois policiais. Ele se iniciou na madrugada do dia 9, quando capangas armados recrutados por fazendeiros locais, além de soldados da Policia Militar com os rostos cobertos, iniciaram os ataques ao acampamento. Este confronto ficou conhecido por massacre de Corumbiara, a cidade em que ocorreu.

Em 17 de abril de 1996, ocorreu o propalado massacre do Eldorado dos Carajás, município do Pará. Neste dia, foram mortos 21 camponeses do MST por jagunços e policiais militares daquele estado. O massacre ocorreu quando o MST fazia uma caminhada com 1100 camponeses pela rodovia que liga Eldorado a Belém, capital do estado, para tratar com o INCRA sobre a ocupação da fazenda Macaxeira, situada naquele município. Não houve confronto, pois a policia abordou os manifestantes com tiros e gás lacrimogêneo e dois meses após o massacre a perícia judicial divulgou laudo, concluindo que os sem-terra foram mortos com tiros a queima-roupa, pelas costas ou na cabeça. As fotografias e imagens televisadas desse evento levaram a uma ampla condenação pública da polícia estadual. Dois dias depois, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) determinou que tropas do Exército fossem deslocadas para a região para conter a escalada de violência. O presidente também determinou a prisão imediata dos responsáveis pelo massacre: entretanto, como não houve perícia nas armas e projéteis para saber quais policiais atingiram determinadas vítimas, somente os comandantes foram indiciados. Igualmente, nenhum fazendeiro ou jagunço foi indiciado no inquérito policial.

Em janeiro de 1997, mais três trabalhadores sem-terra foram assassinados no Pará por jagunços na tentativa de ocupação de uma fazenda; com isso, o Pará passou a acumular 44 mortes de sem-terra em dois anos. Em abril do mesmo ano, o MST ocupou nove andares da sede do Incra em Brasília, reivindicando o assentamento de 1.800 famílias e a condenação dos culpados pelo massacre do Eldorado dos Carajás, ocorrido no ano anterior. Esta ação foi parte de uma grande jornada pela Reforma Agrária que o MST orquestrou por todo o país ao longo daquela semana, principalmente, no Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia.

Em abril de 1998, depois do assassinato a tiros de dois líderes dos sem-terra, no Pará, o governo federal convocou a Policia federal e o Exército, que deslocou 500 homens para controlar os ânimos na região. Dessa forma, o governo FHC envolveu as Forças Armadas em conflitos de terra. Em protesto contra as mortes, o MST conseguiu mobilizar cerca de 25.000 famílias, ocupando 26 fazendas em cinco estados.

Em maio de 2000, o MST invadiu prédios públicos em quinze capitais e um militante foi morto pela polícia. Como reação para tentar inibir a ação do MST, o governo federal anunciou um pacote de 8 bilhões de reais para financiamento da agricultura familiar e para a reforma agrária. Quase dois anos depois, em março de 2002, o MST ocupou por 22 horas a fazenda dos filhos do Presidente da República, no município de Buritis, estado de Minas Gerais. Houve depredação e danos a colheitadeiras e tratores. Em março de 2006, dois mil militantes do MST invadiram o horto florestal da Aracruz Celulose, em Barra do Ribeiro (40 km de Porto Alegre), e destruíram um milhão de mudas de eucalipto.

Em setembro de 2007, cerca de dois mil integrantes do MST montaram acampamento em frente a uma área de plantio de eucaliptos da empresa Votorantin, nas margens da BR-116, no estado do Rio Grande do Sul. Os manifestantes bloquearam o portão principal da empresa, impedindo a entrada e a saída de caminhões de carga por doze horas. Os sem-terra protestam contra o plantio de eucaliptos e contra a liberação de áreas pelos governos federal e estadual para esse fim. Ao mesmo tempo acusaram o governo brasileiro de ter "esquecido" a reforma agrária e a agricultura familiar.

Em abril de 2008, o MST ocupou 18 fazendas em várias regiões do Brasil, como forma de pressionar o governo a agir com maior rapidez no processo de reforma agrária. Foram 14 fazendas em Pernambuco, uma em São Paulo, uma em Alagoas, uma em Roraima e outra no Rio Grande do Sul. A série de invasões foi parte do chamado "Abril Vermelho" que o grupo passou a promover todos os anos para lembrar a morte dos camponeses sem-terra, em abril de 1996, no Massacre de Eldorado do Carajás, no Pará. Em julho do mesmo ano, o MST ocupou, também, uma fazenda localizada em Eldorado dos Carajás, no sul do Pará, que possuía mais de 100 mil cabeças de gado. A fazenda pertencia a um banqueiro que havia sido preso e, logo depois, solto alguns dias antes da ocupação. A ocupação foi anunciada como "um protesto contra a corrupção do grupo desse banqueiro na região".

Entre os meses de março e abril de 2009, houve sucessivas invasões de terras de grandes empresas de agronegócio. O MST alegou que as terras seriam devolutas e, portanto, passíveis de desapropriação para reforma agrária. Em março, mulheres do MST ocuparam uma propriedade da Votorantin Celulose e Papel, localizada no município de Candiota, a 390 km de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

Neste mesmo mês, mulheres do MST ocuparam o Portocel, porto de exportações da empresa Aracruz Celulose, localizado no município de Barra do Riacho, Espírito Santo. Em abril, um grupo de mulheres do MST ocupa e destrói uma cultura experimental de eucaliptos, geneticamente alterados, para a produção de celulose. A plantação, pertencente à empresa Veracel, ocupava mais de 80 hectares do município de Eunápolis, extremo-sul do Estado da Bahia.

3 Conclusão: o MST como movimento social

Pela análise da ação política do MST em referência aos conceitos apresentados, fica claro que se trata de um movimento social que não degenerou para um movimento terrorista, nem apresenta sinais de que seguirá tal caminho. O histórico de ação política do MST se resume em ocupações de fazendas, de prédios públicos e de empresas de agronegócio, bem como marchas, passeatas e bloqueios de rodovias. Não obstante as confrontações, em nenhum momento as ações do MST se traduziram em violência deliberada contra pessoas, mas tão-somente, contra propriedades públicas e privadas. Isso, por si só, descaracteriza totalmente como um movimento terrorista.

Também não se trata de um movimento insurgente, pois não apresenta miliciano armados que objetivam combater tropas regulares para mudar a natureza do Estado. Nesse ponto, são totalmente infundadas as afirmações de três teóricos, considerados estudiosos do assunto agrário no Brasil, mas que se equivocam, profundamente, na análise política da situação. O primeiro é Navarro (2002), que descreve o MST como uma organização "antissistêmica" e "anti Estado", guiada por uma rígida disposição marxista em se engajar em ações não institucionais.

Depois Graziano. (2004), para quem o MST é "uma organização guerrilheira autoritária" que está "minando a democracia" com suas ocupações de terra, e igualmente encorajando ações de "terrorismo" no campo. Por fim, Martins (2003), segundo o qual o MST e o equivalente local para o Movimento *Luddita* inglês que danificava, no século XIX, as novas máquinas das fábricas. Para este, o MST se recusa a reconhecer a legitimidade institucional e suas demandas representam uma "tentativa pré-política e precária de demolir a ordem política".

Ora, a ação do MST, bem como a de outros movimentos sociais desempenha um papel fundamental na renovação da democracia, dado que nesse regime a participação política não se restringe ao ato de votar, mas, nos dizeres de Santos (1991), implica em uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Sabe-se que na historia da luta por direitos, e recorrente a situação em que um movimento, considerado a priori anti-institucional, faz com que a democracia avance. A presente experiência histórica de busca de cidadania tem criado precedentes inéditos de reconhecimento e legitimidade das demandas populares, antes classificadas como baderna, desordem e ameaça ao estado de direito, sob uma densa trama de preconceitos e exclusões. Os sujeitos coletivos alcançaram status de interlocutores válidos e qualificados para a participação pública e a negociação de direitos passou a ser factível onde antes apenas existia violência e repressão.

A ação desses novos atores sociais em favor do reconhecimento e ampliação dos direitos inerentes à cidadania tem questionado a institucional idade vigente, sendo um fator fundamental de constituição de uma nova ordem institucional, no permanente processo de resgate da dignidade humana e de busca de equidade e justiça. Não obstante o preconceito remanescente, a ação de desobediência civil em questionar a legalidade, principalmente quando o Estado não está efetivamente empenhado na promoção dos direitos e na afirmação da cidadania, constituíram, historicamente, parte inerente do processo de construção de sociedades democráticas e igualitárias. Por exemplo, até fins do século XIX, a manutenção da escravidão no Brasil era defendida com base no "estado de direito", culturalmente moldado, em que as fugas de escravos e constituições de quilombos no interior do país, hoje celebradas, eram consideradas crimes, atentados à ordem e às instituições.

Da experiência concreta dos novos movimentos sociais, na luta por direitos, tem emergido uma noção ampliada de cidadania que redefine a ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de direito a ter direitos. Não há um teto a ser atingido na garantia legal e efetiva de direitos; novos direitos podem ser criados a partir de lutas especificas e concretas. A partir desta nova concepção de cidadania ativa, que confere visibilidade aos conflitos sociais fundados nas relações patriarcais que ainda permeiam a sociedade brasileira, novas questões e temas antes desconsiderados na deliberação política estão se impondo no debate (DAGNINO, 1994).

O sentido da nova cidadania e "de baixo para cima", pela constituição de sujeitos sociais ativos, não se esgota na aquisição formal-legal de um conjunto de direitos, nem se restringe ao ordenamento institucional do Estado, mas significa uma proposta de sociabilidade mais igualitária nos níveis civil, político e social. A nova cidadania transcende a ênfase na relação entre indivíduo e Estado para incluir a relação com a sociedade civil, requerendo, portanto, um processo de aprendizado social, uma reforma intelectual e moral de emergência e afirmação de sujeitos sociais ativos pró-erradicação do autoritarismo. Enfim, a nova cidadania transcende a reivindicação liberal de acesso, inclusão e pertença ao sistema sócio-político; interessa agora poder participar da própria definição do sistema social e político, o direito de definir aquilo no qual se quer incluir (DAGNINO, 1994).

Isso posto, o perfil contencioso do MST tem sido necessário para avançar a reforma agrária e melhorar a qualidade da democracia brasileira. Não se trata de uma ação contrária ao Estado, pelo contrário, ele demanda que o Estado desempenhe um papel mais ativo no desenvolvimento social. É preciso considerar que o ímpeto que caracterizou a ação política do MST, no período estudado, foi condicionado em grande medida pela brutal desigualdade de distribuição de terras do Brasil somada à pobreza e à contínua violação dos direitos humanos na zona rural. Um MST cordial e institucionalizado tornaria o movimento inócuo e "seria ingênuo, na melhor das hipóteses, esperar que a luta do MST por reforma agrária exija qualquer coisa menos que um jogo duro" (CARTER. 2005).

Na prática, o movimento tem contribuído para a democracia, fortalecendo a sociedade civil através da organização e incorporação de setores marginalizados da população, e realçando a importância do ativismo público como um catalisador para o desenvolvimento social. Longe de ser um sinal de afronta à democracia, a política de pressão do MST deveria ser apreciada como uma marca de compromisso e vitalidade democrática. (CARTER. 2005).

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI. Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário d.C. política Brasília: Ed. UnB. 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.504, de 31 de novembro de 1964**. Disponível em: <htm://www.planalto.gov.br/ccivil-_03/l3is/L4504.htm.Consultado em: Oct. 26,2012.

CARTER, Miguel. **The Landless Workers Movement (MST) and Democracy in Brazil**. Paper. Oxford: University of Oxford, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil; o longo Caminho**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CRENWSHAW, Martha. The logic of terrorism: terrorist behavior as a product of strategic choice. In: Reich. Walter. **Origins of terrorism; psychologies, ideologies, theologies, state of mind**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1998.

DAGN1NO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Ática. 1976.

GALULA, David**. Counterinsurgency Warfare; Theory and Practice**. New York: Frederick Praeger. 1964.

GRAZIANO, Francisco**. O Carma da Terra**. São Paulo: Girafa, 2004.

GUEVARA, Ernesto. **Guerrilla Warfare**. New York: Classic House Books, 2009.

GUNARATNA, Rohan. Et. Al. **Terrorist rehabilitation and counter-radicalization; new approaches to counterterrorism**. New York: Routledge, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque. (1ª ed. 1936). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press, 2006.

HÜBSCHLE. Annette. The T-word: conceptualising terrorism. **African Security Review** 15.3. Institute for Security Studies, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia c Estatística (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Volume I. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria. **Reforma Agrária**. Disponível em: <http://vvw.incra.gov.br/indcx.reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria.> Consultado em: Nov, 08, 2012.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Radar Social**. Brasília: IPEA, 2005.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Ipeadata Social**. Brasília: IPEA, 2009.

KUHN, Thomas. Lecture Notes. **Terrorism and Counter-insurgency Course**. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2012.

LAQUEUR, Waiter. The Terrorism to Come; Rules of law and warfare do not apply. **Policy Review**, nº 126, 2004.

MARKS, Thornas. Insurgency as Strategic Choice. Lecture Notes. **Terrorism and Counter-insurgency Counc**. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies. 2012.

MARKS. Thomas; GORKA, Sebastian; SHARP, Robert: **Getting the Next War Right: Beyond Population-centric Warfare**. Washington: National Defense University, 2010.

MARTINS, José de Souza. **O Sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **MST em Dados**. São Paulo: ANCA, 2003.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem ferra. **Os 25 anos do MST**. São Paulo: ANCA, 2010.

NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação; as lutas sociais dos Sem Terra no Brasil. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

NEUMANN, Franz. **O Estado democrático e o estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

PILLAR, Paul R. **Terrorism and U.S. Foreign Policy**. Washington: Brookings, 2003.

RICHARDSON, Louis (2011) **What terrorist want; understanding the enemy, containing the threat**. New York: Random House Trade Paperbacks, 2011.
SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**. ANPOCS. n° 25, ano 9, 1994.

SANTOS, Boaventura. **Subjetividade, cidadania e emancipação**. Revista crítica de ciências sociais, nº 32, 1991.

SEPÚLVEDA, Isidro. Terrorism. Lecture Notes. **Terrorism and Counter-insurgency Course**. Washington Center for Hemispheric Defense Studies, 2012.

UN - United Nations. **UN Global Counter-Tcrrorism Strategy**. 2006. Available on http: //www.un.org/terrorism/pdfs/CT_Background_March_2009_terrorism2.pdf. Consulted at Oct, 27, 2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Bureau of Counterterrorism**. 2012. Available on hitp:// www.state.gov/j/ct/. Consulted at Oct, 27, 2012.

U.S. FBI - Federal Bureau of Investigation. **Definitions of Terrorism in the U.S. Code**. 2001. Available on: http:/www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism-definition/. Consulted at Oct, 27, 2012.

VIA CAMPESINA. **The international peasant's voice**. Disponível em: <http://viacampesina.org/en/. Consultado em: Oct, 24, 2012.

WEBER, Max. "Politics as a Vocation". **In Essays in Sociology.** New York: Oxford University Press, 1946.

WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLER. Sivan. Thc Challenges of Conceptualizing Terrorism. **Terrorism and Politcal Violence**. Volume 17, nº 3, Spring/Summer, 2005.

RECEBIDO - 15/12/2013
APROVADO - 07/04/2014

O REALISMO DEMOCRÁTICO COMO LEGADO DOS NEOCONSERVADORES: A POLÍTICA DE *REGIME CHANGE* DENTRO DO PROJETO PARA O NOVO SÉCULO AMERICANO

Hermes Moreira Jr. *

RESUMO

O objetivo desse texto é demonstrar a influência do pensamento político dos neoconservadores na Estratégia de Segurança Nacional de 2002 e seus impactos na política externa norte-americana no governo de George W. Bush. A partir da estratégia de ação preventiva implantada pelo Departamento de Estado no contexto da Guerra contra o Terror, os neoconservadores conseguiram incorporar uma série de políticas concebidas no âmbito do *Projeto Para o Novo Século Americano* (PNAC), sobretudo a partir do recurso à intervenção militar e à política de mudança de regime (*Regime Change)*. Dessa forma, busca-se demonstrar a apropriação da guerra contra o terrorismo para colocar em prática os projetos desse grupo, principalmente nos casos do Afeganistão e do Iraque. Para tanto, observa-se o pensamento dos neoconservadores no âmbito de seus *Think Tanks* e seu reflexo na opção pelo Realismo Democrático, que deixou um legado de intervenções aos governos posteriores.

Palavras-chave: Guerra contra o Terror. Neoconservadores. Política Externa Norte-Americana.

---

* Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo sobre os Estados Unidos INCT/INEU
hermesmoreira@ufgd.edu.br

Abstract:

This paper aims to demonstrate the influence of neoconservative's political thought in National Security Strategy 2002. From the strategy of preventive war implemented by Department of State in the context of the War on Terror, the neocons have managed to incorporate a series of policies designed under the Project for the New American Century (PNAC), mainly using of military intervention and policy of regime change. Thus, we seek to demonstrate how the war on terrorism was used as a mean to put into practice the projects of this group, especially in the cases of Afghanistan and Iraq. In order to do this, it is observed the neoconservative´s thinking within their think tanks and their resultant choice for Democratic Realism

Keywords: War on Terror. Neoconservatives. American Foreign Policy.

1 Introdução

Mais de uma década após seu início, a guerra contra o terror apresenta números alarmantes. Apesar de estatísticas confusas e conflitantes, fontes extra-oficiais oriundas de relatórios de observadores internacionais ligados a organizações como a *Human Rights Watch (2013)*[1] e a *Anistia Internacional (2013)*[2] indicam que aproximadamente 20.000 afegãos e mais de 2.500 militares das forças da coalizão ocidental perderam suas vidas em campo de batalha ou atentados desde 2001 no Afeganistão. A intervenção no Iraque, iniciada em 2003, teria números ainda mais assustadores, com estimativas de mais de 100.000 mortos entre civis e tropas da resistência iraquiana, e outras quase 5.000 baixas entre as tropas lideradas pelas forças anglo-americanas.

Como se não bastasse todo o sofrimento das populações e a perda de milhares de vidas, além do impacto psicológico sobre tantas outras, o cenário de intensos conflitos militares e aguda crise humanitária que tem se desenhado nos últimos anos no Afeganistão e no Iraque não é nada animador. Não obstante, o discurso dos líderes americanos constantemente afirma a convicção na opção pelas intervenções nesses países e reforça seu compromisso com a luta pela "liberdade" em tais territórios a partir da exportação de seus valores, como a democracia. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender como a guerra contra o terror se enquadra no espectro mais amplo de objetivos da política externa norte-americana, e quais as bases políticas e ideológicas que a sustentam.

Para tornar isso possível, faz-se necessário resgatar as orientações e o projeto que levaram George W. Bush e sua equipe de governo a adotarem a tática de mudança de regime (*regime change*) como produto de sua estratégia de ação preventiva na Doutrina de Segurança Nacional. E para isso é preciso se dedicar ao estudo da fundamentação teórica da equipe dos Republicanos e dos intelectuais ligados a esse partido.

---

[1] http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2013.pdf

[2] http://files.amnesty.org/air13/ AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_en.pdf

Sendo assim, inicia-se o texto com uma rápida análise do processo de reorganização do Partido Republicano no período antecedente à ascensão de W. Bush à presidência. Em seguida, observa-se como os neoconservadores articularam sua concepção valorativa a um projeto de política externa, elaborando seu projeto de nação e de ordem internacional. Por fim, demonstra-se como esse grupo foi capaz de articular a Estratégia de Segurança Nacional do governo vinculando-a à guerra contra o terror a partir do recurso ao *regime change* no Afeganistão e no Iraque, sustentado na opção pelo Realismo Democrático.

2 A Ascensão de George W. Bush e o governo dos Neoconservadores

Durante a década de 1990, o Partido Republicano buscava se reerguer após a tentativa frustrada de reeleição de George H. Bush para a presidência, em 1992. Para isso, reforçou as bases de sua aliança com um grupo político numericamente pequeno, porém extremamente bem articulado e competente, os neoconservadores. Estes traziam consigo uma plataforma eleitoral que não se sentia contemplada com as políticas domésticas, sobretudo as sociais de cunho liberal, implantadas por Clinton e pelos democratas: a direita religiosa. Somavam-se a eles, ainda, representantes do Complexo Industrial Militar, grupo que se sentia alijado pela forma como os liberais internacionalistas conduziam a política externa. Desse modo, o grupo político que se organiza em torno do Partido Republicano e que sustenta George W. Bush na disputa pela presidência no ano de 2000 era altamente heterogêneo. Composto por moderados, conservadores religiosos, neoconservadores e *lobbistas* da indústria militar e energética, este grupo tinha em comum o desejo de alterar as políticas do país, seja em âmbito doméstico, seja em âmbito internacional.

A partir dessa composição, W. Bush estava preocupado em guiar, a qualquer custo, sua política externa de acordo com a visão do interesse nacional norte-americano que esse grupo concebia. O pensamento de seus conselheiros era de que a emergência de novas potências mundiais deveria ser contida, se não fosse pelos controles diplomáticos ou comerciais, pelo incremento das capacidades militares. Posição que está em consonância com os anseios dos

defensores da retomada do unilateralismo norte-americano: "o novo unilateralismo visa fortalecer o poder americano e reafirmar a liberdade de ação dos Estados Unidos", cravava Charles Krauthammer (2003), um dos principais expoentes do neoconservadorismo e defensores do governo W. Bush.

Em meio a um processo transitório do internacional liberalismo sustentado pelo governo Democrata de Bill Clinton durante a década de 1990 ao unilateralismo que passara a ser desenhado no início do governo W. Bush, os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 se caracterizaram como o evento que garantiu respaldo ideológico para essa mudança de posicionamento dos Estados Unidos no cenário internacional. O 11/09 proporcionou ao *establishment* republicano a possibilidade de responder aos ataques com firmeza e acentuou a assertividade de reprodução dos valores e instituições norte-americanas, reafirmando sua proeminência no global.

Como destaca Pecequilo (2005, p. 372), todos assistiram "à queda de um mito, o da inviolabilidade do território continental norte-americano". O impacto psicológico e sócio-político desse fato pareceu oferecer aos Estados Unidos um propósito muito mais claro de limites de sua ação internacional, devido a níveis muito maiores de apoio político doméstico a uma política externa ativa e engajada por meio da guerra contra o terror. Os eventos que se seguiram ao 11/09, nesse sentido, exacerbaram a aplicação da doutrina de defesa de posições norte-americanas de acordo com as propostas defendidas por alguns de seus mais proeminentes formuladores de política externa (Haas, 1997; Zoellick, 2000; Rice, 2000, 2008). Washington ganharia muito mais liberdade para determinar, com episódica deliberação, seu objetivo, missão e a coalizão que julgasse pertinentes.

Diante desse quadro, o equilíbrio institucional se inclinou a favor da "nova direita", representada, sobretudo, pelos neoconservadores, justificando seus projetos de militarização e prevenção de ameaças e conferindo legitimidade a sua agenda de política externa. Temas centrais do interesse nacional e estratégico norte-americanos como políticas de salvaguarda a fontes de bens públicos internacionais e outros itens de segurança global, comprometimento com tarefas de intervenção e *state-building*, e expansão do liberalismo global são incorporados à linguagem da

guerra contra o terror. Medidas de fortalecimento da segurança doméstica, um quadro de liberdades constitucionais cerceadas, e a emergência de uma política externa mais unilateral e nacionalista por parte dos Estados Unidos reforçavam ainda mais o retorno à linguagem de império frente à nova doutrina que se constituía, de combate ao terrorismo internacional. Essa realidade sugeriu à administração um eixo definido para sua política externa, ainda que com certa resistência mundial.

Daalder e Lindsay (2003) assinalam que os atentados reforçaram o sentido messiânico da política externa. George W. Bush declarou guerra ao terror na medida em que tentou demonstrar que a "tolerância" dos governos anteriores, de dispensar o uso do poder militar e de não perseguir uma política externa ativa na promoção da democracia, estimulou terroristas a desafiarem a América. A partir de então, os Estados Unidos buscaram fazer valer sua superioridade militar e seu poder e prestígio econômico e cultural para reivindicar o direito de agir no plano internacional unilateralmente, e de acordo com seus interesses, ainda que se utilizassem do discurso de garantia da paz a todo o sistema de Estados.

Os discursos subsequentes e as manobras políticas adotadas após os atentados inflaram o sentimento nacional e patriota da sociedade e da opinião pública, garantindo coesão interna e possibilitando transferência de poder quase ilimitado para o Executivo[3]. Simultaneamente, produziram um sentimento de solidariedade internacional, legitimando as ações dos Estados Unidos no sistema internacional.

---

[3] Em novembro de 2001, na esteira dos atentados de 11/09, a administração W. Bush edita a Ordem Militar (**Military Order**), documento que declara que a possibilidade de novos atentados terroristas em solo norte-americano é uma ameaça existencial à nação. Invocando seu poder como comandante-em-chefe das forças armadas e sob tutela da AUMF (**Authorization for Use of Military Force)** dada pelo Congresso, Bush ordenou a busca e detenção, sob o controle do Secretário de Defesa, dos membros da organização Al Qaeda, de Osama Bin Laden, considerada pelo governo como a responsável pelos atentados de 11 de setembro. Segundo a Ordem – que deveria atingir exclusivamente indivíduos não americanos – o presidente poderia criar Comissões Militares para processar, julgar e condenar os detentos pelos crimes cometidos, ressaltando que tais Comissões não estariam submetidas a quaisquer cortes judiciárias dos Estados Unidos, dotando o poder executivo de prerrogativas que extrapolam suas atribuições. Isso eximia as cortes ordinárias do país de qualquer responsabilidade ou controle em relação às prisões. Por fim, o

Com a ameaça terrorista alçada ao *status* de ameaça internacional, a guerra contra o terrorismo traria a legitimidade que os neoconservadores necessitavam para colocar em funcionamento seu projeto de retomada do protagonismo norte-americano, como sugerido ao final da Guerra Fria (KRAUTHAMMER, 1990). Ao exercer o papel de líder de uma sociedade ameaçada, os Estados Unidos buscaram angariar o apoio necessário para a manutenção da ordem global favorável aos seus interesses, agindo como polícia global.

Trata-se de uma instrumentalização do combate ao terrorismo a partir do sentimento de insegurança gerado nas populações de todo o mundo ocidental. Aproveitando a tensão global que se instaurou com o clima de medo inflado pela mídia, a perseguição de opositores (simplesmente rotulados terroristas), a supressão de direitos civis e o desencadeamento de guerras passaram a ser utilizados de acordo com propósitos políticos que extrapolavam o combate ao terrorismo. O intuito de evitar o declínio norte-americano e o surgimento de uma potência rivalizante, e a necessidade de reafirmar a hegemonia, se refletiam nas medidas tomadas na guerra contra o terrorismo e na elaboração da estratégia de segurança nacional, a chamada Doutrina Bush.

O discurso acerca da necessidade de combate e derrota total dessa nova ameaça passou a ecoar em todos os cantos da administração W. Bush. Caracterizado, principalmente, no apoio à cruzada contra o terrorismo internacional, como ficou claro diversas vezes em seus discursos: "Toda nação, em toda região, tem agora uma decisão a fazer. Ou está conosco, ou está com os terroristas" (BUSH, 2002).

Patriot Act autoriza prisões imediatas, rejeita o compartilhamento de processos investigativos e permite o livre acesso a informações particulares e confidenciais de cidadãos norte-americanos. Ambas são alvo de severas críticas, pois suas medidas desrespeitam direitos civis básicos a partir da ampliação dos poderes policiais, estabelecimento de escutas telefônicas e captação de comunicações feitas via internet, instauração de tribunais *ad hoc* e tribunais militares, detenção e acusação com base em provas sigilosas, atuação das agências de segurança em ações de espionagem interna sobre organizações políticas e religiosas estabelecidas no território dos Estados Unidos, etc. (HERSH, 2004).

Porém, esse discurso refletia um conjunto de ideias mais amplo, que ganhara corpo nas duas últimas décadas no interior dos grupos de intelectuais e ativistas políticos neoconservadores. Este grupo, que antes era um componente importante, passa então a assumir posição de formulador do projeto político republicano. Dessa forma, os neoconservadores puderam articular seus projetos com a agenda política governamental, e demonstraram toda a capacidade que um grupo organizado possui de aparelhar, influenciar e orientar a política externa de uma nação.

3 O Pensamento Neoconservador Norte-Americano

Os atentados terroristas de 11 de Setembro causaram, naturalmente, grande impacto na estratégia de segurança dos Estados Unidos, influenciando diretamente sua doutrina de ação. As alterações se iniciam com uma nova correlação de forças dentro das estruturas do próprio governo a partir do momento em que os republicanos moderados passaram a perder espaço e influência junto aos *decision makers*, sendo esse papel, de formuladores da política externa, assumido pelos neoconservadores.

Para dar início à campanha de caça e extermínio de organizações terroristas responsáveis por conduzir, financiar ou dar suporte aos atentados de 11/09, os neoconservadores passaram a encabeçar órgãos institucionais não somente responsáveis pela política externa do país, como o Departamento de Estado, Departamento de Defesa e Conselho de Segurança Nacional, mas também os diversos órgãos de inteligência como a CIA e o FBI, e os recém-criados Departamento de Segurança Nacional e Centro Nacional de Contraterrorismo.

Cada vez mais próximos do poder, bem financiados e organizados em inúmeros *Think Tanks*, os neoconservadores conseguiram transformar seu programa político em programa de governo. Cristalizava-se um projeto em gestação há décadas. Sistematizado por Irving Kristol (1995), o neoconservadorismo se consolida como uma força na política mundial a partir da divulgação da Estratégia de Segurança Nacional de 2002 (NSC, 2002).

Corrente intelectual com um programa muito bem definido, os neoconservadores acusam o liberalismo de, através de seus excessos, corromper os valores da cultura americana, assim como também limitar seus interesses no plano internacional. Para a difusão de

suas idéias e atração de novos adeptos o grupo se utiliza de jornais (*The New Republic*, *The Weekly Standard*), revistas (*Public Interest*, *Commentary*) e Think Tanks (*American Enterprise Institute*, *Hudson Institute*, *The Heritage Foundation*).

Sua raiz acadêmica está em Nova York, na *New School for Social Research*, a partir do pensamento do filósofo alemão, naturalizado norte-americano, Leo Strauss. Posteriormente, o movimento neoconservador se desenvolve na Universidade de Chicago formando seus maiores círculos de intelectuais (STELZER, 2004). Constitui, assim, um movimento que tem por objetivo fortalecer uma concepção de mundo que combate o relativismo cultural, valorizando ideais, costumes, e crenças tradicionais.

Na esfera cultural ganha destaque a crítica ao liberalismo individualista e ao multiculturalismo, considerados como responsáveis por solapar as bases e valores tradicionais da família e da comunidade (KRISTOL, 1995). No plano da política internacional se traduz na contraposição às concepções conservadoras isolacionistas, realistas conservadoras, institucionalistas e liberais da interdependência, ressaltando a necessidade de exportação de valores como liberdade e democracia mundo afora. Passam, portanto, a exercer papel de intelectuais orgânicos de um movimento "conservador internacionalista". Nas palavras de um de seus principais ideólogos:

> These attitudes can be summarized in the following "theses" (as a Marxist would say): First, patriotism is a natural and healthy sentiment and should be encouraged by both private and public institutions. Precisely because we are a nation of immigrants, this is a powerful American sentiment. Second, world government is a terrible idea since it can lead to world tyranny. International institutions that point to an ultimate world government should be regarded with the deepest suspicion. Third, statesmen should, above all, have the ability to distinguish friends from enemies. This is not as easy as it sounds, as the history of the Cold War revealed. The number of intelligent men who could not count the Soviet Union as an enemy, even though this was its own self-definition, was absolutely astonishing (KRISTOL, 2003).

Severos críticos das administrações Nixon, Ford e Carter, os neoconservadores exerceram forte influência sobre a política externa de Reagan, nos anos 1980. Defenderam uma política agressiva, com forte componente ideológico contra a União Soviética, sobretudo na formulação da caracterização do "império do mal". Ao longo de sua passagem pela Casa Branca, Reagan pode aparelhar boa parte do *establishment* norte-americano com quadros neoconservadores, garantindo grande importância a esse grupo na formulação de políticas e tomada de decisões, e permitindo, como analisou Finguerut (2008), a construção de redes no interior das instituições governamentais, com acesso a relatórios e a informações privilegiadas.

Desde então, na condução da política externa, a perspectiva neoconservadora é cada vez mais enfática na defesa dos interesses nacionais, e a tendência de recurso ao ataque preventivo é tomada como sua principal estratégia. Tais fundamentos se valem da visão única que têm os neoconservadores sobre os Estados Unidos de seu papel no sistema internacional. Visão reforçada após a queda da União Soviética, quando vislumbram que a grande ameaça aos Estados Unidos seria derivada de sua própria fraqueza:

> [...] the main threat the United States faces now and in the future is its own weakness. American hegemony is the only reliable defense against a breakdown of peace and international order. The appropriate goal of American foreign policy, therefore, is to preserve that hegemony as far into the future as possible. To achieve this goal, the United States needs a neo-Reaganite foreign policy of military supremacy and moral confidence (KRISTOL; KAGAN, 1996).

Quatro temas constituem o fundamento do pensamento neoconservador em política externa: o unilateralismo, o internacionalismo não-institucional, a promoção da democracia e o uso do poder militar (TEIXEIRA, 2010). São temas fundamentais para a identificação e a compreensão dos aspectos que envolvem a ideologia neoconservadora, pois possuem continuidade e norteiam os objetivos gerais da grande estratégia do grupo.

Essa versão mais agressiva da política externa estadunidense, empregada pelos neoconservadores durante o governo W. Bush, dependeria de um período de adaptação a esta reestruturação de projeto, discurso e prática, não estivesse todo o arcabouço necessário para sua implementação sendo elaborado e fomentado por diversos institutos de estudos e pesquisas, os *Think Tanks*. Ferramenta indispensável na consolidação da proposta neoconservadora de reorientação da atuação dos Estados Unidos.

3.1 Os *Think Tanks* e a Influência do Pensamento Neoconservador

Os *Think Tanks* funcionam como aglutinadores dos interesses de muitos grupos de pressão. "Reservatórios de ideias", em uma tradução literal, são núcleos formados por pesquisadores de diferentes áreas, que tem por objetivo elaborar projetos de políticas públicas, traduzindo o conhecimento acadêmico para uma linguagem mais acessível a seu público-alvo. Ganharam projeção no sistema político americano ao funcionar como uma espécie de aparato ideológico das diferentes correntes políticas do país. Cada vez mais ocupam espaço privilegiado entre os atores que influenciam os órgãos de decisão política dos governos. A partir da divulgação de relatórios e da formulação de programas de ação são capazes de angariar inserção midiática e mobilização social a determinados temas de interesse particular de seus financiadores e ideólogos.

Por contar com especialistas renomados em suas equipes, muitos *Think Tanks* acabam por transitar entre diferentes grupos de interesses, concentrando importante força política. Possuem projeção, principalmente, devido à capacitação de funcionários do governo e do poder legislativo, e muitas vezes passam a compor os quadros de suporte técnico da administração. Essa simbiose entre os *Think Tanks* e a administração pública garante uma complexa relação entre a formulação e a execução de políticas dentro desses grupos, dotando-os de diferentes níveis de poder e influência, variando de acordo com o tamanho dos institutos e de seus orçamentos, a orientação ideológica, os laços com o alto escalão do governo e com empresas e fundações doadoras (McGANN; WEAVER, 2000).

A *Carnegie Endowment for International Peace* (criada em 1910), o *Council on Foreign Relations* (1921) e a *Brookings Institution* (1927) estão entre os mais tradicionais *Think Tanks* norte-americanos. E têm desenvolvido estudos e pesquisas domésticas e internacionais, com grande repercussão e reconhecimento interno e externo. Além destes, possuem grande destaque, sobretudo pela diversificação de temas e amplitude de seus estudos, o *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, o *Cato Institute*, o American *Enterprise Institute (AEI)*, e a *Heritage Foundation*. Sendo estes dois últimos vinculados ao governo W. Bush devido à influência dos neoconservadores em seus projetos.

Inseridos nesses grupos, os neoconservadores elaboram programas baseados nos valores mais conservadores e tradicionais da sociedade americana. Buscam consolidar seu projeto de política externa, fundamentado na manutenção da supremacia dos Estados Unidos e na propagação de seus valores junto à sociedade internacional. O eixo de sustentação desse programa neoconservador se encontra em um *Think Tank* constituído no ano de 1997, intitulado *Project For The New American Century (PNAC).*

3.2 O Projeto para o Novo Século Americano

De modo geral os neoconservadores comungam de uma visão comum sobre a supremacia de valores como liberdade e democracia, bem como sobre o papel dos Estados Unidos como propulsor desses valores mundo afora, sobretudo através da manutenção da força e de uma postura ativa e engajada. Como sintetizam Kristol e Kagan (2000): "*what is needed today is not better management of the status quo, but a fundamental change in the way our leaders and the public think about america's role in the world*."

Para isso, os neoconservadores afirmam que deve ser evitado qualquer movimento que proporcione um vácuo de poder no sistema internacional, o que levaria a que outros Estados buscassem moldar a ordem global de maneira contrária aos interesses americanos. Portanto, os Estados Unidos devem "seduzir" potenciais aliados ou "abortar" eventuais contestadores visando à preservação de uma ordem internacional que privilegie através de sua liderança os interesses norte-americanos. Algumas medidas são essenciais para

possibilitar que os Estados Unidos consigam moldar o cenário internacional de acordo com seus interesses:

- aumentar gastos com defesa para assumirem com capacidade de realização os compromissos globais e dissuadir rivais;

- ser promovida a manutenção da paz internacional aumentando laços com países democráticos e confrontar regimes hostis aos valores e interesses norte-americanos;

- promover a causa de liberdade política e econômica;

- aceitar a responsabilidade de preservar e estender uma ordem internacional de acordo com os princípios do país e favorável a sua segurança e prosperidade;

A promoção dessas medidas vem acompanhada de uma estratégia que visa ressaltar a supremacia norte-americana por meio da expansão da democracia e do recurso ao uso da força, quando conveniente e necessário.

Responsáveis por endurecer a política norte-americana contra o comunismo soviético nos anos 80, os neoconservadores identificavam no governo Republicano de George H. Bush e no discurso sobre a "nova ordem internacional" a possibilidade de colocar em prática seu movimento conservador internacionalista. Sem emplacar seu projeto na Estratégia de Segurança Nacional de 1991 (NSC, 1991), os neoconservadores viram seu espaço de atuação, que fora amplo durante o governo Reagan, cada vez mais estreito durante a administração de George H. Bush, e mais escasso ainda com a ascensão de Bill Clinton e dos Democratas, a partir de 1993.

Todavia, a agenda neoconservadora se matinha em seus principais círculos políticos, que resolveram se reunir, a partir de 1997, em torno de um "projeto para o novo século americano". Articulado por um poder militar forte e pronto para enfrentar os perigos presentes e futuros, o PNAC, como ficou conhecido esse *Think Tank*, defendia uma política externa proativa, capaz de promover os princípios e interesses norte-americanos no exterior e sustentar uma liderança nacional condizente com suas "responsabilidades globais":

> [...] Of course, the United States must be prudent in how it exercises its power. But we cannot safely avoid the responsibilities of global leadership or the costs that are associated with its exercise. America has a vital role in maintaining peace and security in Europe, Asia, and the Middle East. If we shirk our responsibilities, we invite challenges to our fundamental interests [...] American leadership is good both for America and for the world (PNAC, 1997).

Dedicado a ressaltar a liderança global norte-americana, o PNAC enfatizava que essa liderança requer força militar, energia diplomática e compromisso com princípios morais, buscando obter apoio para uma política vigorosa e bem fundamentada de envolvimento internacional. Composto por alguns dos principais representantes do pensamento neoconservador, o PNAC buscava retomar elementos considerados essenciais para o "sucesso" de Reagan nos anos 80.

E assim o fez. Através de publicações, conferências, seminários, entrevistas e debates sobre o papel que acreditam que os Estados Unidos devam exercer no mundo, refinaram suas percepções e elaboraram um documento que seria a síntese desse projeto: o *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces And Resources For A New Century* (PNAC, 2000). Considerado o modelo mais acabado de inflexão dos *Think Tanks* neoconservadores na elaboração da política externa norte-americana.

Portanto, o *Projeto Para o Novo Século Americano* visava resgatar os princípios e as políticas de "fortalecimento militar e pureza moral" que construíram uma estratégia de sucesso para os Estados Unidos neste século, e seriam responsáveis por manter a segurança e a "grandeza" da nação no século XXI.

> • we need to increase defense spending significantly if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future;
> • we need to strengthen our ties to democratic allies and to challenge regimes hostile to our interests and values;

> • we need to promote the cause of political and economic freedom abroad;
> • we need to accept responsibility for America's unique role in preserving and extending an international order friendly to our security, our prosperity, and our principles; (PNAC, 1997).

Imbuídos desses princípios, os neoconservadores buscavam ampliar o papel dos Estados Unidos no cenário internacional combatendo suas fraquezas, identificadas nos valores do internacionalismo liberal, que submetia o poder norte-americano – segundo a concepção neoconservadora – às instituições multilaterais. Sendo assim, a ordem internacional deveria ser moldada não mais segundo as instituições e os regimes internacionais, limitadores do interesse nacional dos Estados Unidos, mas sim de acordo com os interesses e visão de mundo da nação mais poderosa, que possuía capacidades materiais e valores morais para definir os rumos da sociedade internacional.

Para estabelecer parâmetros de ação internacional condizentes com o papel que deveriam exercer nas esferas da segurança internacional, do comércio global e da ideologia, contavam com o *Rebuilding America's Defenses*. Os neoconservadores propunham, portanto, uma reorientação no exercício da hegemonia dos Estados Unidos no cenário internacional, que substituiria o internacionalismo dos regimes e das organizações multilaterais pelo unilateralismo de seus interesses, valores e princípios.

Essa adaptação proposta pelo PNAC passaria a influenciar largamente a formulação de política externa do governo de George W. Bush. Como observa Jervis (2006), "the *Project for the New American Century* (PNAC) was the fundamental pillar of Republican's agenda, defending US unipolarity and expansion and a more assertive stance for leadership".

Desse modo o *Projeto para o Novo Século Americano* passa a exercer de fato influência na política externa dos Estados Unidos. Ademais, o 11/09 catalisa concepções teóricas e políticas do pensamento neoconservador e materializa a aplicação prática dos elementos de seu projeto. A estratégia de segurança nacional desencadeada a partir dessa concepção corrobora com o papel

vislumbrado pelos neoconservadores aos Estados Unidos, de consolidação de uma ordem unipolar capaz de refletir valores e fundamental para garantir o interesse nacional.

Nesse contexto, a Estratégia de Segurança Nacional do governo George W. Bush, a chamada Doutrina Bush, fundamentada na guerra contra o terrorismo internacional, se apresenta como resultado praticamente direto do *Projeto Para o Novo Século Americano*, com a confirmação da ascensão dos neoconservadores ao poder. Portanto, com o 11/09 o círculo neoconservador, principalmente sob a liderança de Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz, passa a orientar a política externa de W. Bush, como observa Boot:

> [...] Actually that's an understatement. Neocons are closer to the mainstream of the Republican Party today than any competing faction. […] The National Security Strategy that he (Bush) released in September – which calls for 'encouraging free and open societies on every continent' – sounds as if it could have come straight from the pages of Commentary magazine, the *neocon* bible (BOOT, 2004).

A perspectiva de que não havia nenhum país que pudesse de fato rivalizar com os Estados Unidos, prolongando o momento unipolar de Krauthammer (2002), era reforçada pela intenção de evitar quaisquer possibilidades de alteração desta situação em direção à multipolaridade. O objetivo dos neoconservadores de combater todas as fontes de ameaça à preponderância norte-americana, aliado à nova realidade de enfrentamento ao terrorismo internacional e demais forças extremistas engajadas na desestabilização da ordem internacional, dotam o *Projeto para o Novo Século Americano* de contornos de um projeto para a salvação da humanidade, nos moldes mais afeitos aos neoconservadores. Assim, o PNAC busca exercer um papel de fomentador da política externa em sentido mais amplo, visando influenciar o executivo, o legislativo e a opinião pública dos Estados Unidos.

Nessa direção, o governo Republicano de W. Bush coloca em prática uma política externa caracterizada pelo "*Differentiated Internationalism*" e pelo "*Compassionate Conservative*" (PECEQUILO, 2009). Três elementos passam a ser centrais na nova estratégia de política externa dos Estados Unidos:

> ▪ First, current doctrine emphasizes that peace and cooperation can exist only when all important states are democratic. Because a country's foreign policy reflects the nature of its domestic regime, states that rule by law and express the interests of their people will conduct benign foreign policies, and tyrannies will inflict misery abroad as well as at home.
> ▪ Second, a vital instrument to preserve world order is what the administration calls preemption but is actually prevention, including preventive war. It was better for the United States to act rather than wait for this to occur.
> ▪ Finally, preventive actions, however, even if effective in the short run, will only be a stopgap if international politics were to proceed on its normal trajectory. To bring lasting peace, stability, and prosperity, the system must not simply be preserved, as the Defense Guidance advocated; it must be transformed. (JERVIS, 2006, p. 09)

Desse modo o Projeto para o Novo Século Americano passa a exercer de fato influência na política externa dos Estados Unidos. Ao procurar exercer a política externa de acordo com seus interesses, e não mais subjugados a instituições supranacionais, os norte-americanos afirmam promover os interesses da humanidade (KAGAN, 2003), o que acreditam garantir legitimidade às suas ações.

O desdobramento dessa influência caracteriza a política externa e a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos durante os 8 anos da administração W. Bush. E marca um importante período de reorientação dos rumos da hegemonia norte-americana no cenário internacional, sendo fundamental a compreensão de suas articulações, concepções e táticas para o desdobramento de um dos mais controversos e importantes momentos da história da política externa da maior potência do sistema internacional.

4 O Realismo Democrático e a Política de *Regime Change*

Após 11/09, o governo norte-americano buscou associar, de imediato, os ataques terroristas em seu território ao regime que controlava o Estado afegão e, de forma mais geral, os fenômenos de terrorismo ao fracasso estatal, uma vez que os chamados Estados Falidos estariam servindo como "santuários" de proteção e organização de grupos terroristas. Nesse momento, o escopo político das ações de intervenção humanitária e promoção dos direitos humanos têm seu foco alterado da ideia de boa governança com um simples apoio logístico ou burocrático – através de projetos de cooperação técnica em áreas específicas – para o desenvolvimento de verdadeiras arquiteturas político-institucionais para os países alvo, os processos chamados de *state building*, que passam, entre outras questões, pela relativização de suas prerrogativas de soberania e pelo impulso à mudança de regime.

No centro dessa estratégia estava a necessidade que os neoconservadores identificaram de convencimento de grupos domésticos e de parcela da comunidade internacional de que a política externa norte-americana deveria ganhar novos contornos de atuação. Não mais a partir de uma postura reflexiva, de respostas a estímulos ou ações quando fosse solicitada, mas de postura ofensiva, uma vez que a construção de Estados democráticos é agora um componente fundamental do interesse nacional (Rice, 2002). Assim, a intervenção no Afeganistão, em outubro de 2001 – que derrubou o regime Talibã, acusado de fornecer apoio à rede de terroristas da Al Qaeda, de Osama Bin Laden – obteve aval da comunidade internacional, elevando os índices de aprovação do governo W. Bush a seu patamar mais significativo[4].

[4] Iniciada no dia 7 de outubro, menos de um mês após os atentados a Nova York e Washington, a investida junto ao Afeganistão, denominada Operação Liberdade Duradoura, apresentava três objetivos principais: derrotar a Al Qaeda e o Talibã; reconstruir política e economicamente o Afeganistão; eliminar em escala mundial o terrorismo internacional (BERGEN, 2005).

Ademais, em março de 2003 o PNAC enviou duas cartas ao congresso apoiando e justificando a ocupação do Iraque pelas tropas da coalizão[5]. A primeira carta (PNAC, 2003a), redigida no dia 19 de março, afirmava que todos os signatários apoiavam uma intervenção militar no Iraque, pois se fazia necessário respeitar a *Resolução 1441* do Conselho de Segurança, que deu ao Iraque a última chance para cumprir com as resoluções da ONU. Era justificável, dessa forma, tanto a remoção de Saddam Hussein do poder quanto de seu regime autoritário. A outra carta foi redigida e enviada no dia 28 de março de 2003 (PNAC, 2003b), após a guerra ser iniciada. No seu conteúdo ficava patente o esforço de se restabelecer as parcerias e a cooperação entre os Estados Unidos e os países europeus, fortemente abaladas em função da intervenção militar no Iraque.

Segundo sugerem as cartas, a mudança de regime no Iraque seria vital para que se alcançassem três objetivos: desarmar o país dos estoques de armas de destruição em massa; estabelecer um pacífico, estável e democrático governo no Iraque; e contribuir para o desenvolvimento da democracia em outros países do Oriente Médio

Todavia, ao contrário do internacional liberalismo preconizado pelos governos democratas, o realismo democrático dos neoconservadores não compartilha do idealismo wilsoniano ou dos arranjos e regimes dos institucionalistas.

> [...] Liberal internationalism is the foreign policy of the Democratic Party and the religion of the foreign policy elite. It has a peculiar history. It traces its pedigree to Woodrow Wilson's utopianism, Harry Truman's anticommunism, and John Kennedy's militant universalism (KRAUTHAMMER, 2004a, p. 04).

[5] O conflito no Iraque tem início em 19 de Março de 2003, com a deflagração da chamada operação *Iraqi Freedom*. Dentro das ações da guerra contra o terror, tinha por objetivo principal a deposição do líder iraquiano Saddam Hussein e a instauração de um regime democrático no país (PIAZZA, 2008).

O realismo democrático neoconservador confia na construção de um mundo livre, guiado pelos valores morais a partir da transformação de países não-democráticos em democracias liberais por meio da mudança de regimes. Devendo, os Estados Unidos, pressionar tais países com todos os meios, expandindo a ideia de defesa e segurança a partir da zona democrática de paz (KRAUTHAMMER, 2004b). Segundo os neoconservadores, os Estados Unidos atingiram tal posição no cenário mundial praticando uma política externa de promoção ativa dos princípios de governança americanos: democracia, livre mercado e respeito pela liberdade.

E isso significa compromisso não apenas em apoiar os aliados, mas principalmente em pressionar os inimigos, se necessário forçando o chamado *regime change*. A estratégia mais eficiente nesse processo seria, portanto, a transformação e não a coexistência. E de acordo com essa visão, a ação preventiva da guerra contra o terror é elemento essencial para a expansão global da democracia.

Portanto, no plano estratégico se encontra uma importante alteração. A contenção e a dissuasão, elementos tradicionais na política de segurança dos Estados Unidos ao longo do século XX, perdem centralidade para a política de ação preventiva. Baseada no recurso ao unilateralismo, no direito de preempção e na afirmação da preponderância do poder norte-americano (Gaddis, 2005), a ação preventiva representaria uma "profunda inovação estratégica" (Daalder; Lindsay, 2003) devido às alterações correspondentes a seu comprometimento com aliados e instituições internacionais no que tange à sua liberdade de ação.

Com efeito, de acordo com seus defensores, apesar de poder ser vista como uma política radical, a mudança de regime é o caminho mais apropriado para prevenir ameaças e crises internacionais, que poderiam inclusive culminar em guerras mundiais, sendo necessária apoiar a ideia de transformação de pessoas, sociedades, e até mesmo da política mundial:

> [...] Bush's predisposition here converges with strands of neoconservative thinking that see the need for the United States to undertake ambitious foreign policy missions to maintain its domestic political and moral health, as well as the related belief in the possibility of international progress through converting people to correct ideas and ideals. (JERVIS, 2003, p. 15)

Portanto, a crença neoconservadora no *regime change* se baseia na perspectiva da estabilidade duradoura entre regimes democráticos. Assim, o apoio ao desenvolvimento e modernização é benéfico para estabilidade e segurança internacionais. Segundo essa visão, para promover sua própria defesa e garantir paz ao resto do mundo os objetivos da política externa norte-americana deveriam se concentrar na redução da vulnerabilidade a ameaças externas por meio da conversão de regimes hostis e não democráticos. Desse modo, se consolidava a convicção de que a ausência de instituições democráticas e a falta de liberdades individuais, sobretudo no mundo árabe-muçulmano, seriam fontes do terrorismo internacional, e os Estados Unidos deveriam trabalhar ativamente para levar "esperança, democracia e desenvolvimento a essas regiões" (BUSH, 2002).

A adoção desse novo perfil acompanhou a renovação do pensamento neoconservador ao longo dos anos 1990, que atuou visando identificar as atuais oportunidades de ação diante do cenário internacional do pós-Guerra Fria. Desse modo, a Estratégia de Segurança Nacional confirma essa alteração no campo internacional:

> That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends (NSC, 2002, p. 01).

Portanto, a configuração que a administração W. Bush deu ao mundo pós-11/09 é que este seria marcado por uma ameaça global, que exigiria uma reação igualmente global, e o governo norte-americano afirmava que os Estados Unidos estariam dispostos a enfrentar sob todas as circunstâncias esta ameaça e "aceitariam o papel de liderar a sociedade internacional nessa missão" (NSC, 2002).

Impulsionados por essa orientação, e estimulados pela nova realidade estratégica que evidencia que a grande ameaça do mundo contemporâneo reside na ação de pequenos grupos e países isolados que venham a apresentar resistência às liberdades democráticas, o

establishment norte-americano passa a direcionar suas ações aos Estados considerados como elementos de desestabilização da ordem internacional. Não somente com a já referida investida junto ao Afeganistão[6], mas como pode ser destacado pelo relatório anual de controle sobre o terrorismo internacional (U.S.D.S., 2004) no qual Cuba, Irã, Iraque, Líbia, Coréia do Norte, Síria, e Sudão são enquadrados na categoria de patrocinadores do terrorismo, e colocados na mira do programa de *regime change*[7]. No contexto de guerra contra o terrorismo, a difusão e promoção da democracia passaram a direcionar a agenda global dos Estados Unidos.

A invasão do Iraque, contudo, se caracterizou como a mais enfática manifestação dessa perspectiva. Levando em conta os preceitos da Doutrina Bush acerca da necessidade dos norte-americanos manterem uma força militar capaz de lidar com os desafios presentes e futuros do cenário internacional, a guerra com o propósito de instaurar um regime democrático no país do Oriente Médio se atrelava à idéia de que os Estados Unidos devam exercer uma liderança que aceite as responsabilidades globais do país.

> [...] President Bush grasped that our response to the attacks must go beyond simply destroying some terrorist groups, important as that is. He also understood the underlying truth that there's no substitute for American leadership - a leadership that is willing not just to use our military strength, but also to defend and advance liberal democratic principles. George W. Bush is now a man with a mission. As it happens, it is America's historic mission (KAGAN; KRISTOL, 2002).

---

[6] Iniciada no dia 7 de outubro, menos de um mês após os atentados a Nova York e Washington, a investida junto ao Afeganistão, denominada Operação Liberdade Duradoura, apresentava três objetivos principais: derrotar a Al Qaeda e o Talibã; reconstruir política e economicamente o Afeganistão; eliminar em escala mundial o terrorismo internacional.

[7] Para esses e para futuros freqüentadores da lista, em um primeiro momento de ação política as modalidades de retaliação incluem, entre as principais, a proibição de exportações e vendas relacionadas com armas, controle de exportações de bens e serviços que possam fortalecer sua capacidade militar, proibição de assistência econômica e imposição de restrições a empréstimos junto aos organismos financeiros internacionais (U.S.D.S., 2004).

Mas a política de *regime change* não deveria ser mobilizada por um globalismo democrático que beirasse o idealismo wilsoniano. Ou seja, ela deveria conter elementos de uma estratégia geopolítica que fosse responsável por direcionar a promoção dos valores e ideais norte-americanos. Portanto, a nova estratégia define o interesse nacional dos Estados Unidos em termos de poder, abertura econômica e promoção de seus ideais, uma espécie de "realismo liberal". Ou como definida por seu principal formulador, um realismo democrático:

> [...] It has rallied the American people to a struggle over values. It seeks to vindicate the American idea by making the spread of democracy, the success of liberty, the ends and means of American foreign policy. I support that. I applaud that. But I believe it must be tempered in its universalistic aspirations and rhetoric from a democratic globalism to a democratic realism. It must be targeted, focused and limited (KRAUTHAMMER, 2004a, p.18).

Desse modo, o interesse estratégico acaba por falar mais alto. O realismo democrático é um guia de "onde intervir", "onde construir a democracia" e "onde construir uma nova nação". Representaria um avanço em relação ao realismo porque compreende a utilidade da democracia como um meio de alcançar a segurança global. Nesta lógica, a democracia deve ser levada somente a regiões prioritárias, e não necessariamente a todas. Os Estados Unidos, portanto, colocaram em uso sua doutrina preventiva intervindo em pontos realmente vitais para seus interesses.

O desafio do *regime change* passa ser enfrentado somente em lugares onde tal estratégia é necessária, ou seja, vital para expandir os limites da guerra contra o inimigo existente, aquele que ameaça as liberdades, aquele das ideologias radicais. O discurso neoconservador, predominante na doutrina de segurança dos governos W. Bush ressalta essa perspectiva. Com critérios bem claros, o realismo democrático é emblemático dessa situação ao demonstrar que aliada à lógica de promoção dos direitos humanos está a lógica de "intervir onde faz a diferença".

5. Considerações Finais

Procurando se inserir em um contexto geopolítico regional em que eram relativamente ausentes, sob o mando do realismo democrático os Estados Unidos tentaram manter ou estabelecer alianças com países cuja posição geográfica fosse particularmente útil no emprego de seus meios de força. Buscaram aliados que lhe facilitasse a presença global pela disponibilização de bases, instalações, utilização de espaço aéreo ou território, pré-posicionamento de equipamentos, munições e suprimentos etc., e ainda por cima oferecessem algum elemento de contenção a possíveis pretensões de disputa pela sucessão hegemônica.

Não obstante, as ações unilaterais norte-americanas geram um descrédito à sua política, principalmente ao passo que esta tenta utilizar o direito internacional e os valores humanísticos como instrumento de seus interesses nacionais. Na prática, a ênfase no processo de revitalização e incremento das forças armadas, e a "reconstrução do poder nacional" proposta pelos neoconservadores, deslocam para segundo plano as questões humanitárias, sócioeconômicas, e a importância dos regimes e organizações internacionais. De acordo com essa visão, a partir do unilateralismo, a promoção dos valores e ideais norte-americanos deveria ser responsável por preservar a condição de potência hegemônica e maximizar a influência e o poder americano no sistema, mesmo que com isso gerassem um clima global de insegurança coletiva.

Ainda assim, situar os neoconservadores no campo das teorias de relações internacionais é tarefa bastante complexa. Utilizamos a alegoria de Muravchik (2007) para tentar ilustrar o posicionamento dessa corrente nos principais temas da política internacional:

> [...] Well, imagine a triangle. At its three points are traditional conservatives, traditional liberals, and neoconservatives. The dividing line between neoconservatism and traditional conservatism is Wilsonianism. […] What distinguishes neoconservatives from traditional liberals is that we're more ready to resort to the use of hard power

> and we are less trusting in the UN. So on the question of ends you might say we are more at one with the traditional liberals, but on the means we are more at one with the traditional conservatives.

Envoltos por uma estratégia que incluía motivações de ordem geoestratégica e política, e motivações de ordem valorativa, os falcões neoconservadores de George W. Bush foram responsáveis por estimular uma nova fase de debates sobre a condição da hegemonia norte-americana nas relações internacionais. Sobretudo ao passo que suas opções políticas pareciam cada vez mais ignorar as tentativas de articulação de consenso em torno das posições dos Estados Unidos que foram consubstanciadas ao menos nas últimas cinco décadas.

Este amálgama de internacionalismo, unilateralismo, militarismo e primazia, que direcionou a política norte-americana durante os dois mandatos republicanos é o legado que a Doutrina Bush deixará para a história dos Estados Unidos. Legado este, a despeito das limitações e inconsistências encontradas em sua aplicação, condizente com a formulação teórica do grande projeto dos neoconservadores, que não esconderam desde o princípio os meios que se utilizariam para alcançar seus fins, e demonstraram a possibilidade que tem um grupo pequeno, porém bem articulado, de dirigir de acordo com seus interesses e crenças a maior potência do sistema internacional moderno.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANISTIA INTERNACIONAL. *O Estado dos Direitos Humanos no Mundo: Informe 2013*. Londres: Secretariado Internacional, 2013.

BERGEN, Peter. A Discussion of Some of the Underlying Causes of Al Qaeda Terrorism. In: IKENBERRY, John G. *Terrorism, Security and America's Purpose*. Working Group Papers Prepared for the National Policy Forum. Washington DC: The New American Foundation, 2005.

BOOT, Max. Think Again: Neocons. *Foreign policy.* Council on Foreign Relations, Jan/Feb, 2004.

BUSH, George W. Military Order. White House: Federal Register, *Presidential Documents*, Vol. 66, No. 222, November 16, 2001

BUSH, George W. *Delivers Graduation Speech at the United States Military Academy in West Point*. New York: Military Academy of West Point, 2002.

DAALDER, Ivo H; LINDSAY, James M. *America unbound*: the Bush revolution in foreign policy. Washington: The Brookings Institution, 2003.

FINGUERUT, Ariel. *A Influência do Pensamento Neoconservador na Política Externa de George W. Bush*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, FCL-UNESP/Araraquara, 2008.

GADDIS, John Lewis. Grand Strategy in the Second Term. *Foreign Affairs*, New York, Vol. 84, No. 1, Jan/Feb, 2005.

HAASS, Richard. *The Reluctant Sheriff*. The United States After the Cold War. Council On Foreign Relations, 1997.

HERSH, Seymour. *Cadeia de Comando:* A Guerra de Bush – Do 11 de Setembro às Torturas de Abu Ghraib. Rio de Janeiro: Editora Ediouro, 2004.

HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2013*. NewYork: Platon of Human Rights Watch, 2013.

JERVIS, Robert. Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly* Vol. 118. No. 3 · Fall, 2003.

JERVIS, Robert. The Remaking of a Unipolar World. *The Washington Quarterly*. Vol. 29. No. 3 p. 7–19, Summer, 2006.

KAGAN, Robert; KRISTOL, William. The Bush Doctrine Unfolds. *The Weekly Standard.* Vol. 7, No. 24, March 4, 2002.
KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990/91.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment Revisited. *The National Interest*, New York: The Nixon Center, 2002.

KRAUTHAMMER, Charles. A New Type of Realism. *The National Interest*, New York: The Nixon Center, 2003.

KRAUTHAMMER, Charles. *Democratic Realism an American Power. An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington: American Enterprise Institute AEI, 2004a.

KRAUTHAMMER, Charles. In Defense of Democratic Realism. *The National Interest*. Vol. 77; Fall, 2004b.

KRISTOL, Irving. *Neoconservative: the autobiography of an idea*. New York: Free Press, 1995.

KRISTOL, Irving. The Neoconservative Persuasion. *The Weekly Standard*. Vol. 8, No. 47, August, 2003

KRISTOL, William. KAGAN, Robert. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. Carnegie. *Foreign Affairs*, July/August 1996.

KRISTOL, William. KAGAN, Robert. *Present Dangers: crisis and opportunity in american foreign and defense policy*. San Francisco: Encounter Books, 2000

McGANN, James G.; WEAVER, Kent. (Ed) *Think Tanks and the Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions*. New Brunswick: Transaction Publisher, 2000

MURAVCHIK, Joshua. The Neoconservative Persuasion and Foreign Policy. *Democratiya*, Vol. 11, Winter, 2007.

NSC, National Security Council. National Security Strategy of the United States. *White House*: National Security Council, 1991.

NSC, National Security Council. National Security Strategy For A New Century. *White House*: National Security Council, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. *A Política Externa dos Estados Unidos*: continuidade ou mudança? Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PECEQUILO, Cristina S. *The Other Lost Decade:* The USA and the George W. Bush Era (2001/2008). Paper apresentado na Conferência Conjunta ABRI/ ISA: Rio de Janeiro, 2009.

PIAZZA, James A. Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? *International Studies Quarterly*. No. 52, p. 469-488, 2008.

PNAC. *Statements of Principles*. Project For The New American Century, 1997. http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm

PNAC. *Rebuilding America's Defenses: strategy, forces and resources for a new century*. Washington: Project for the New American Century, 2000. http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf

PNAC. *Statement on Post-War Iraq*. Project For The New American Century, March 19, 2003a. http://www.newamericancentury.org/iraq-20030319.htm

PNAC. *Second Statement on Post-War Iraq*. Project For The New American Century, March 28, 2003b. http://www.newamericancentury.org/iraq-20030328.htm

RICE, Condoleezza. Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, New York, Vol 79, No. 1, p. 45-62, Jan/Feb, 2000.

RICE, Condoleezza. Anticipatory Defense in the War on Terror. *New Perspective Quartely*. Vol. 19, No. 4, Winter, 2002.

RICE, Condoleezza. Rethinking the National Interest. American Realism for a New World. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, 2008.

STELZER, Irwin. *The Neocon Reader*. New York, Grove-Press, 2004

TEIXEIRA, Carlos G. P. *O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos.* São Paulo: Edunesp, 2010.

U.S.D.S., *Patterns of Global Terrorism Report*. Washington: United States Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism, Apr, 2004.

U.S. MILITARY ORDER DETENTION, TREATMENT, AND TRIAL OF CERTAIN NON-CITIZENS IN THE WAR AGAINST TERRORISM. Washington: *Public Law*, Nov. 13, p. 107-295, 2001.

U.S. PATRIOT ACT. Uniting and Strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism. Washington: *Public Law*, Oct. 26, p. 107-56, 2001.

ZOELLICK. Robert. Campaign 2000: A Republican Foreign Policy, *Foreign Affairs* 79 n.1 Jan-Fev 2000.

RECEBIDO - 02/11/2013
APROVADO - 07/04/2014

EUA X URSS: A SEGURANÇA ALIMENTAR E A GUERRA FRIA

Fernando Roberto de Freitas Almeida*

RESUMO

O presente artigo busca analisar o comportamento de diferentes agentes estatais e privados, em termos políticos e econômicos, no âmbito da segurança alimentar internacional, durante o período do século XX denominado como Guerra Fria, que conheceu importante fase de détente entre as duas superpotências.

Palavras chave: Segurança Alimentar Internacional, Estados e Corporações, Guerra Fria, Détente.

* Doutor em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, professor do INEST/UFF

1 INTRODUÇÃO

Quando as pessoas definem uma situação como real,
ela é real em suas consequências.
W. I. Thomas (1863-1947).

Para boa parte dos autores da área de Relações Internacionais, o período denominado como *Guerra Fria* se estendeu de 1947 a 1962, ou seja, do momento em que os Estados Unidos da América anunciaram uma doutrina de contenção do que consideravam ser um comportamento expansionista da União Soviética (Doutrina Truman) até o episódio da "crise dos mísseis", deflagrado a partir da tentativa de instalação de mísseis soviéticos em território cubano, naquele último ano. Neste interregno de quinze anos, os dois grandes contendores do sistema bipolar configurado após o término da II Guerra Mundial, opunham-se em escala global. Como registrou Munhoz (2004) "é bastante plausível a imagem do mundo bipolarizado, porém, como é possível observar na literatura especializada, o processo jamais foi estático."

Adota-se aqui a ponto de vista expresso por Raymond Aron (1975), para quem este confronto seria inevitável, dada a também inevitável dissolução da aliança meramente tática que havia sido montada entre a URSS, com sua economia centralmente planificada, e os países de economia liberal, contra o III Reich. Este, por seu projeto político agressivo e baseado numa racionalidade contrária às tradições que criaram o Liberalismo e o Marxismo, foi capaz de momentaneamente aproximar aqueles dois outros projetos, também diferentes entre si, mas provenientes de uma mesma matriz de pensamento, o Iluminismo.

Anteriormente às agressões nazistas ao Leste Europeu, predominava na Europa e nos EUA a ideia de que o regime soviético era o inimigo em comum de todas as democracias liberais. Deste modo, eliminado o Reich, não tardou para que os pontos de vista contrários ao socialismo soviético se manifestassem e dominassem a cena política. Embora as instituições criadas em Bretton Woods contemplassem a possível participação da URSS e demais países socialistas, a organização da economia planificada não permitiria que isso acontecesse. Observe-se que a URSS participara da

Conferência de Bretton Woods, a conferência com finalidade econômica das Nações Unidas[1] com uma delegação, chefiada por M. S. Stepanov e recebeu a terceira maior quota do Fundo Monetário Internacional, abaixo tão somente dos EUA e da Grã Bretanha. Como registrou Garcia (2011), o fato de que os acordos daquela conferência deveriam ter sido ratificados até 31/12/45, mas não o foram, acarretou que os soviéticos não aderissem nem ao FMI, nem ao Banco Mundial. De fato, os motivos para esta atitude não foram explicados. Participou igualmente da Conferência de Dumbarton Oaks, também de 1944, que tratou da dimensão política da reconstrução do sistema internacional, representada por seu embaixador em Washington, Andrei Gromiko, que seria seu longevo ministro das Relações Exteriores, entre 1957 e 1985. Assim, já em fevereiro de 1946, o diplomata americano baseado em Moscou, George Frost Kennan, ditou extenso telegrama (8 mil palavras divididas em cinco partes), em resposta a uma indagação de Washington sobre a motivação que teria levado Stalin a recusar a filiação soviética ao Banco Mundial, em que propunha uma contenção política ao socialismo soviético.[2] No mesmo ano, Churchill dirigira-se aos EUA, convocando-os para uma cruzada contra o comunismo.

---

[1] A denominação "Nações Unidas" foi lançada por Roosevelt, tendo-se cogitado, como registra Garcia (2011) chamar a instituição em gestação de "Comunidade de Nações", ou "União Mundial", nomes abandonados por sua sugestão de proposta de um federalismo ou supranacionalidade. Na visão do governo de Moscou, deveria chamar-se "Organização de Segurança Internacional". A expressão "Conselho de Segurança" acabou sendo adotada para atender aos soviéticos, em substituição ao "Conselho Executivo" da extinta Liga das Nações.

[2] Kennan acabou tornando-se extremamente crítico ao processo que ele mesmo deflagrou, declarando que não estava recomendando contenção militar, já que sabia da fraqueza de Moscou após a Guerra, mas apontado para a necessidade de conter a expansão do ideário marxista-leninista.

Não se avaliou devidamente, à época, após a morte de Roosevelt, que:

> Stalin e liderança soviética tinham a percepção das perdas humanas provocadas pela Segunda Guerra Mundial, da superioridade atômica dos Estados Unidos, das debilidades do projeto nuclear soviético, das dificuldades em apoiar os regimes comunistas da Polônia, Hungria, Romênia e Bulgária e, principalmente, do forte revés da industrialização e da produção agrícola (que havia caído mais de 50% durante a guerra. (SARAIVA, 2007, pág. 199)[3]

A escalada dos atritos entre os dois blocos foi rápida, com a crise de Berlim, em 1948, a vitória dos comunistas chineses em 1949 e a imediata ocupação do Tibete, a Guerra da Coréia, começada em 1950 e uma série de escaramuças por todo o mundo. Sucessivas crises políticas, como a deposição do ministro nacionalista iraniano Mohammed Mossadegh, em 1953, ou do presidente guatemalteco Jocobo Arbenz Guzmán, em 1954, logo marcaram a década de 1950, levando a que se organizasse um grupo de países que pretendiam identificar-se como autônomos em relação aos dois polos de poder (Conferência de Bandung, de 1955).[4]

---

[3] Além do clima, a adoção pelo Instituto de Genética da Academia de Ciências da União Soviética das ideias do biólogo e agrônomo ucraniano Trofim Desinovic Lysenko, que desconsiderava as pesquisas genéticas do Ocidente, desde Mendel, promoveu um atraso irrecuperável nas técnicas agrícolas soviéticas, exatamente quando ocorria a "Revolução Verde", promovida pela ONU, gerando vulnerabilidade estratégica ao governo de Moscou. Lysenko só foi oficialmente desacreditado em 1964.

[4] Patrocinada pela Indonésia, Índia, Birmânia (atual Myanmar), Ceilão (atual Sri Lanka) e Paquistão, realizada de 18 a 24/4/55, com vinte e nove países asiáticos (Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia, Camboja (atual Kampuchea), Laos, Líbano, Ceilão, China, Filipinas, Japão, Índia, Paquistão, Turquia, Síria, Israel, Vietnã do Norte, Irã, Iraque, Vietnã do Sul, Nepal, Iêmen do Norte) e africanos (Etiópia, Líbia, Libéria e Egito), contra o colonialismo e o neocolonialismo (EUA, na URSS, e países europeus).

As rupturas nas ordens internas dos dois blocos tinham-se tornado visíveis, mesmo durante os momentos mais críticos da Guerra Fria, como mostraram os episódios posteriores à morte de Stalin, a intervenção soviética na Hungria e a Crise de Suez, em que os europeus recuaram de seus propósitos intervencionistas, diante de reação conjunta de soviéticos e americanos.

Alguns autores, como Saraiva (2007) entendem que a Guerra Fria teve uma fase "quente", de 1947 a 1955, quando se teria iniciado uma acomodação, pois com uma "lógica da coexistência pacífica (1955-1968) as duas superpotências migraram da situação de desconfiança mútua para uma modalidade de convivência tolerável" (SARAIVA, 2007, pág. 197). Para Silva e Gonçalves (2005) a tensão começou a arrefecer já em 1953, com a morte de Stalin, em 5/3, o que levou os soviéticos a se voltarem à realização de reformas políticas e econômicas. Para Halliday (1983), o pós II Guerra Mundial pode ser dividido em quatro períodos:

1) Guerra Fria, de 1946 a 1953, com a morte de Stalin e a eleição do general Eisenhower à presidência dos EUA;
2) Antagonismo oscilatório: de 1953 a 1969;
3) *Détente:* 1969 a 1979;
4) Segunda Guerra Fria: após 1979.

Contudo, foi a extrema gravidade da tensão resultante da reação americana à descoberta das rampas de lançamento de projéteis em Cuba, em 1962, que acarretou mudança efetiva no relacionamento das duas potências. Após treze dias de intenso nervosismo em todo o mundo, o secretário geral do Partido Comunista da URSS, Nikita Kruschev, aceitou o diálogo proposto pelo presidente americano, John Kennedy e, simultaneamente à retirada das rampas, os EUA também retiraram seus mísseis anteriormente colocados na Turquia, e se instalou uma linha telefônica direta entre Moscou e Washington, o "telefone vermelho". O período que se seguiu passou a ser conhecido como a *détente*, uma distensão entre os contendores. Significava que, a partir de então, seriam aceitas algumas poucas regras, essenciais: paridade mútua nos armamentos, diálogo direto; controle das armas; não ingerência no interior dos dois blocos, capitalista e socialista; permanência da competição ideológica.

No inicio dos anos 60, como registrou Magalhães Filho (1991, pág. 421):

> Ainda que os Estados Unidos continuassem como a nação de economia mais rica, sua posição não era mais a de supremacia inconteste, tal como nos anos que se seguiram à guerra. Sua participação na produção total do mundo reduziu-se constantemente, tanto em virtude do rápido crescimento de outras economias, como pela lentidão que caracterizou sua evolução até o início da década de 60. A vantagem tecnológica com que saiu da guerra e que lhe permitiu fabricar as primeiras bombas atômicas e de hidrogênio desapareceu em meados da década de 50, quando a URSS lançou o primeiro satélite artificial. Os constantes *déficits* de seu balanço de pagamentos passaram a agir como fator limitativo à sua expansão econômica, política e militar, submetendo-o, pela primeira vez, aos mesmos problemas e riscos que as economias industriais capitalistas da Europa vinham enfrentando desde o final do conflito. A URSS conseguiu alcançar um nível de atividade econômica semelhante ao norte-americano, podendo finalmente desviar recursos maciços da indústria pesada para o atendimento das necessidades de consumo de sua população. A chamada desestalinização, iniciada em 1956 permitiu uma sensível liberalização da vida no país, que logo repercutiu também nos Estados da Europa Oriental. Estes Estados, tendo alcançado em menos de duas décadas um alto nível de industrialização, defrontam-se agora com problemas novos, centralizados na forma de suas relações econômicas com a URSS e decorrentes do fato de que o Conselho para a Assistência Econômica Mútua nunca foi adequadamente estruturado para planejar o inter-relacionamento das economias de seus membros.

Como observaram Silva e Gonçalves (2005, p. 100) "o diálogo e o compromisso das duas superpotências de não iniciar uma guerra nuclear fizeram com que a rivaidade entre elas fosse transferida para o Terceiro Mundo".

2 Alimentos e Política Externa Americana

Como registrou Fernández-Armesto (2004, p. 302):

> A coexistência de explosões de alimentos e de fome ainda era o modelo no fim do século XX: graças à distribuição desigual, a superprodução e a superalimentação no mundo desenvolvido contrastavam com a vulnerabilidade à fome que existe nos demais países. Por muito tempo pareceu que o problema estava piorando. Na década de 1960, os sábios estavam todos convencidos de que as epidemias de fome iriam transformar o mundo em umas duas décadas. Entre 1960 e 1965, o índice de produção de alimentos nos países pobres foi a metade do índice de crescimento populacional. As reservas da Índia, na metade da década de 1960, eram os "os campos de trigo de Kansas". Em 1967, os EUA enviaram um quinto de sua safra de trigo para alimentar a Índia após a ausência de monções. Mas mesmo quando o auxílio emergencial contra a epidemia de fome podia ser organizado de forma eficiente – normalmente, com as guerras, a corrupção e rivalidades ideológicas isso não era possível – ele não era uma solução em longo prazo. A armadilha da fome só poderia ser rompida com uma revolução na agronomia.

Um aspecto pouco estudado da política externa americana é o uso da excelência do país em termos de produção de alimentos. Considerando-se que "a alimentação da humanidade baseia-se hoje em menos de duas dezenas de lavouras, em que se destacam os cereais", (ALMEIDA, 2001, p.141) um país que tenha ampla variabilidade climática em território extenso, deterá papel de destaque nestes mercados estratégicos, como vem despontando, na atualidade o Brasil e caracteriza os EUA há mais tempo. Ao longo do século XX, os estoques americanos foram amplamente utilizados com o intuito do deslocamento de concorrentes e de obtenção de vantagens em países carentes. Também lhes valeu, frente à URSS, posição vantajosa. Conforme Almeida (2011, p. 97):

> O trigo ganhará a guerra" foi um importante *slogan* da I Guerra Mundial. Herbert Hoover dirigiu a ajuda alimentar durante e após o conflito e considerava que "os aliados teriam sido arrasados, com os ataques submarinos alemães privando-os quase totalmente de alimentação... (e) bom número de nações teriam sido destruídas pelas chamas da anarquia e do comunismo. (MORGAN, 1980, p. 211)

Evidentemente, transações com alimentos sempre foram fundamentais ao bom funcionamento e à sobrevivência de qualquer sociedade. Na Grécia Clássica, Sócrates já afirmara que não se pode chamar homem de Estado qualquer um que ignorasse os problemas do trigo, cereal que constituiu a base da alimentação ocidental.

Cabe observar que, durante o século XIX, justamente os EUA e a Rússia eram os principais fornecedores das novas cidades industriais da Europa, sendo que o segundo usualmente privava a população local de produção que era exportada. Também naquele período consolidaram-se as grandes empresas que passaram a dominar o mercado "grãos". Como observou Morgan (1980, p. 18):

> ...as famílias que fundaram estas companhias movimentaram-se e intrigaram por três continentes, sobrevivendo a guerras, fome, catástrofes econômicas e revoluções, viajando continuamente, passando de um país a outro, trocando de nacionalidade, concluindo alianças com reis, rainhas, ou dirigentes comunistas, e rompendo essas alianças quando os fatos históricos o exigissem.

As empresas controladoras do mercado de alimentos no período eram cinco: *Cargill,* de Minneapolis, EUA; *Continental Grains Company,* de Nova York[5]; *André,* de Lausanne, Suíça; *Louis-Dreyfuss,* da França e a *Bunge Corporation* (*Bunge y Born,* bastante conhecida no Brasil, onde possui os principais moinhos de trigo). Em sua

[5] Cargill e Continental, durante toda a extensão da Guerra Fria e da *détente,* foram as principais empresas americanas não cotadas em bolsa e só se viram maiores referências a elas quando, em 1972, envolveram-se no abastecimento de cereais à URSS, após uma séria crise de abastecimento.

condição de empresas familiares, sempre procuraram atuar discretamente, temerosas da repetição de manifestações populares contra elas, como houve várias vezes na Europa do passado.[6] Assim, adotaram práticas semelhantes à da diplomacia dos países em que tinham suas sedes. Afinal, como observou Lowi (1993, p. 180): "Para um verdadeiro diplomata, a medida do sucesso em qualquer relação internacional é a sua ausência das primeiras páginas dos jornais". Frequentemente, os melhores clientes destes poderosos conglomerados pouco ouviram falar deles. Trabalharam eficientemente com as informações sobre as necessidades dos consumidores, em todos os continentes, e com as estratégias das potências. O poder destas empresas nunca deixou de crescer, pois em 1945, a movimentação internacional de grãos não chegava a 30 milhões de toneladas anuais, mas, em 1975, atingira 160 milhões (ALMEIDA, 2001). Tal crescimento só não foi maior do que o ocorrido no mercado do petróleo.

Para o governo americano, o uso de seus estoques para projeção do poder do país ficou mais claro, quando o Congresso aprovou, em 1954, a *Public Law 480*, que permitiria seu escoamento no mercado externo, com apoio estatal. Além do objetivo de sustentar a renda interna dos agricultores, as condições da colocação internacional dos alimentos estocados permitiu ao país tornar dependentes de sua oferta vários mercados estrangeiros. Condições de pagamento com prazo de quarenta anos, em moeda nacional e sem correção cambial tornaram os grãos americanos um concorrente imbatível.

Contudo, a Lei chegou a enfrentar oposição de políticos conservadores, destacadamente do Partido Republicano, temerosos de que fosse capaz de induzir o deslocamento de áreas estrangeiras dedicadas à produção de gêneros alimentícios para a produção de lavouras não alimentícias, como o algodão, o que criaria uma nova concorrência com parcelas expressivas dos fazendeiros dos EUA.

---

[6] Na atualidade, quatro grandes empresas dominam o mercado mundial de alimentos, faturando mais de US$ 300 bilhões, num mercado que movimenta mais de US$ 1 trilhão anualmente. São chamadas de "ABCD": *Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill* e *Louis Dreyfus,* usando uma vasta rede armazéns e silos, portos, navios e extenso relacionamento com outros gigantes do setor, como a Nestlé e governos pelo mundo todo.

Podem-se citar duas declarações de lideranças americanas da época quanto à importância estratégia da PL-480. Para o senador Hubert Humphrey, expressando bem a defesa oficial do programa de uso dos estoques, ele "acrescentará uma nova força humanitária efetiva no mundo dos conflitos ideológicos, que seria uma abordagem simples, cristã e caridosa, para uma melhor compreensão entre as nações". John Foster Dulles, então Secretário de Estado, defendeu a doação de alimentos ao governo paquistanês, que se via às voltas com escassez, devido à seca ocorrida em 1953, em razão do "espírito guerreiro daquele povo" e seu anticomunismo, caracterizando bem o pano de fundo da Guerra Fria.

George (1978) observou que os EUA haviam canalizado à Europa grande quantidade de cereais, durante sua reconstrução do pós-guerra, mas esta estava praticamente concluída em 1954, tornando claro que o terreno para o escoamento dos excedentes precisaria ser ampliado. Teve-se, então, a ideia de vendê-los contra moedas locais, não conversíveis, como logo foi feito com o Brasil, por exemplo, deslocando os fornecedores argentinos do grande mercado brasileiro. A PL-480 tinha como propósitos declarados aumentar o consumo de mercadorias agrícolas norte-americanas nos países estrangeiros e o Congresso declarou que visava a expandir mercados para a exportação de produtos norte-americanos.

Como registrou Almeida (2010, p. 16), "cinco anos depois de sua aprovação, a PL-480 respondia por 80% das exportações americanas de trigo e 90% das de óleo de soja". O programa foi altamente positivo para os agricultores do país e também para as grandes empresas familiares que controlavam o comércio mundial, pois os países que se beneficiavam daquelas vendas financiadas por recursos oficiais americanos contratavam exportadores privados. Os bancos recebiam diretamente os pagamentos que eram feitos aos produtores, remetendo os recursos aos exportadores particulares, mediante apresentação da documentação relativa ao embarque. A presença do governo na intermediação não durou muito tempo, já que a Cargill, a maior empresa americana do setor, conseguiu que o Departamento de Agricultura vendesse os grãos no interior e nos portos, para que pudesse utilizar suas próprias instalações. Evidentemente, países produtores concorrentes perceberam o deslocamento de seus compradores e protestaram junto ao Departamento de Estado. Este recebeu críticas da Argentina,

Austrália, Birmânia (Myanmar), Canadá, Dinamarca, Itália, México, Nova Zelândia, Peru e Uruguai, pois o *dumping* americano afetava os preços internacionais e lhes tomava mercados.

Como a PL-480 era de interesse do governo Eisenhower, as vendas subsidiadas continuaram e, no início dos anos 60 e da administração Kennedy, os americanos possuíam estoques colossais de milho, temendo por uma nova boa safra, o que os fez serem mais incisivos na atuação do programa de exportação de estoques.

Em seu discurso de posse, em 20/1/61, John Fitzgerald Kennedy não quis aceitar a identificação do interesse pela pobreza com o comunismo:

> Àqueles povos que vivem em cabanas e aldeias na metade do mundo, lutando para quebrar as cadeias da miséria de massa, empenhamos o melhor dos nossos esforços para auxiliá-los na consecução desse objetivo durante todo o tempo que for necessário – não porque os comunistas talvez o estejam fazendo, nem porque estejamos à procura dos seus votos, mas porque é justo. Se uma sociedade livre não puder auxiliar os muitos que são pobres, não pode salvar os poucos que são ricos" (GALBRAITH, 1979, p. 36/37)

Sete meses depois, em agosto de 1961, realizou-se em Punta del Este, Uruguai, uma reunião dos países americanos, em que firmaram o compromisso conhecido como a "Aliança para o Progresso". Definiu-se o programa emergencial "Alimentos para a Paz", para "criar reservas de alimentos em áreas de secas recorrentes, fornecendo alimentação escolar às crianças e grãos forrageiros para utilização no desenvolvimento rural" (ARRUDA e ALMEIDA, 2005, pág. 98). Tal programa foi administrado pela *Agency for International Development,* do Banco Mundial, conhecida no Brasil como *USAID*, que tinha como atividade empréstimos do Fundo de Empréstimo de Desenvolvimento, atuando como um banco de importação, exportação e distribuição de excedentes agrícolas para o Programa Alimentos para a Paz.

Seu funcionamento tinha uma racionalidade básica, pois estava associado à PL-480, a qual tinha três títulos, como apontou George (1978, p. 185):

> 1º: regulava a venda de excedentes agrícolas às "nações amigas" com déficits alimentares, a serem pagos na sua própria moeda;
> 2º: doava excedente e ajudava os países amigos contra a fome, sendo que essa ajuda deveria durar 20 anos e corresponderia a um quinto dos alimentos norte-americanos;
> 3º: regulamentava a troca de matérias primas estratégicas por alimentos, como exemplo, a troca por minérios que constituiu estoques necessários para seu programa de energia atômica.

O Programa "cumpriu tranquila e gradualmente uma de suas principais metas – criar futuros mercados comerciais" (GEORGE, 1978, p. 186). No mesmo ano, 1961, o governo americano, porém, começou a diminuir as doações, adotando pagamentos em dólares, e abrindo crédito para compras de máquinas, fertilizantes e outros insumos.

3 A Agricultura Soviética da Guerra Fria

Após a morte de Stalin, o novo secretário geral, Khruschev, ao se sentir seguro no comando, iniciou um processo de ocupação das "terras virgens" da Ásia Central, instituindo algumas mudanças na agricultura e começando um "programa de reabilitação de centenas de milhares de gente que mourejava nos campos" (VOLKOGONOV, 2008, p. 182). Em seu discurso de 18 de outubro de 1961, no XXII Congresso do PCURSS, o terceiro e último que presidiu, Khruschev citou:

> A taça do comunismo é a taça da fartura; ela deve estar sempre cheia até a borda. Cada um de nós tem que servir nela nossa própria contribuição e nela beber. Somos orientados por cálculo estritamente científico. E nossos cálculos mostram que em vinte anos teremos essencialmente construído a sociedade comunista. (VOLKOGONOV, 2008, p. 189)

Os "cálculos estritamente científicos" não poderiam propiciar ao país o pleno auto abastecimento alimentar. Como citado anteriormente, a primeira grande tarefa do secretário geral fora na agricultura, cujas safras de 1949 e 1953, concomitantes à montagem dos grandes estoques de cereais nos EUA, haviam sido péssimas (atingiram em média a produtividade de 800 quilogramas por hectare, pouco mais do que os 700 kg/ha obtidos em 1917, quando o território russo estava devastado). Apesar de as estatísticas agrícolas soviéticas serem segredo de Estado, sabe-se hoje que a produção total de grãos havia caído de 36,4 milhões de toneladas, em 1940, para 31,1 milhões, em 1953. As reservas do Estado, contudo, dada a obsessão de segurança, no âmbito da Guerra Fria, passaram de 4,1 milhões de toneladas para 17,8 milhões de toneladas. Havia muito roubo de alimentos e, desde 1946, o Comitê Central e o Ministério das Finanças estabeleceram penas rigorosas para isto. Em 1948, a colheita total de alimentos havia sido 60% abaixo da meta do Plano Quinquenal e, em 1950, os níveis do pré-guerra não tinham sido alcançados ainda. Houve certa recuperação, entre 1950 e 1952 e, em 1953, obtiveram-se 70% do projetado, mas ainda menos do que o obtido em 1940. Como registrou o general Dmitri Volkogonov, "Stalin não tinha medo de levar seu país à fome e jamais se 'rebaixaria' comprando cereais de imperialistas" (VOLKOGONOV, 2008, p. 190).

Khruschev, ao contrário, declarara, já em 1953, que a reestruturação do campo exigiria atentar para a receita, os custos e a lucratividade da agricultura. Cinco anos depois, estava procurando meios de aumentar sua produtividade, mas não apenas o sistema não respondia conforme o desejado, como o embasamento das pesquisas agrícolas era equivocado.

Em 1954, Khruschev e Malenkov ofereceram ao jovem Leonid Brejnev o cargo de segundo secretário do Comitê Central do Partido Comunista do Cazaquistão, exatamente para ser o encarregado das questões de Estado para o maior desenvolvimento das terras virgens. Seu cultivo atingia o máximo naquele momento, tendo o *Presidium* programado que uma extensão de 10 a 15 milhões de hectares seria arada em dois anos. Brejnev assinou um panfleto propagandístico, anunciando que seria arado um território maior do que a Inglaterra.

Ao receber convite de Eisenhower para visitar os EUA, em 1958[7], Kruschev quis verificar *in loco* a eficiência do meio rural americano, dirigindo-se ao estado de Iowa, o mais notável produtor de milho.[8] Visitou, então, extensa propriedade de um fazendeiro local, Roswell Garst, a quem interrogou minuciosamente. Concluiu, porém, que a experiência daquele agricultor não poderia ser transferida para a URSS, em razão simplesmente da total disparidade entre as formas de organização socioeconômica. Percebeu que as fazendas coletivas não comportariam as técnicas usadas pelos cerealistas americanos, mas entendeu que maior oferta de milho permitiria produção superior de carnes, o que o levou a estimular o plantio nas "terras virgens". Frequentemente inadequadas à planta, de origem no continente americano, obteve resultados pífios, em vários locais, mas em outros, houve sucesso.

A produção de grãos soviética finalmente aumentou, mas o mesmo se deu com o consumo e não se conseguiu assegurar oferta ascendente estável, dados os rigores climáticos acentuados. Como registrou Nove (1986) o voluntarismo que caracterizava os dirigentes soviéticos levou-os a proclamar, em 1957, que seriam cultivados 39,6 milhões de hectares nas terras novas, o que equivalia à área plantada de uma potência agrícola como o Canadá. Os métodos meramente extensivos de aumento da produção já haviam sido criticados por Trotsky, nos anos 30, mas o sistema soviético não conseguiu adaptar-se a práticas intensivas no campo, mediante incorporação de novas tecnologias.

Conforme Rodrigues (2006, p. 125)

> O foco da mudança na política econômica era a agricultura, já que a maior parte do consumo das famílias naquela época ainda era constituída por produtos originários do campo. O atendimento de parte das necessidades mais básicas da população e a elevação do padrão de vida dos soviéticos passavam, portanto, obrigatoriamente, por desatar o nó na agricultura e por uma completa

[7] Nesse ano, o Comitê Central do PCURSS havia decidido proibir a propriedade privada de gado por cidadãos que vivessem em cidades ou assentamentos de trabalhadores, o que abalou a produção de carnes e laticínios, causando profunda insatisfação.

[8] Em 1957, Khruschev lançara o slogan "É da responsabilidade moral da população alcançar e ultrapassar os Estados Unidos na produção de carne, manteiga e leite" (VOLKONOV, 2008, p. 192). Esta meta inatingível deveria ter sido cumprida em 1960.

> reorganização no campo que aumentasse a produção, assegurando os suprimentos para a indústria leve, como cereais, fios e forragens. Os dirigentes, mais uma vez, como no final do período do comunismo de guerra, na década de 20, foram obrigados a reconhecer que os preços baixos e o excesso de controles desestimulavam o camponês a plantar e aumentar a produtividade. As relações entre campo e cidade continuavam muito desiguais. Na primeira metade dos anos 50, o modo de vida no campo soviético seguia bastante primitivo. Apesar dos avanços na eletrificação, muitas aldeias ainda não tinham luz elétrica, água canalizada e tratada ou aquecimento central, como as cidades. As cooperativas, *kolkhozes,* não dispunham dos meios de produção suficientes e adequados à sua atividade. Pelo uso dos equipamentos das EMT (Estações de Máquinas e Tratores), o Estado cobrava impostos em dinheiro, tornando pouco vantajoso para os agricultores aumentar a produção e o rendimento. Era preciso elevar a produção, melhorar o abastecimento das cidades, mas, para isso, o camponês precisava sentir-se estimulado a produzir e a cidade deveria retribuir tal esforço fornecendo produtos industriais de consumo corrente a preços acessíveis.

A chamada "campanha do milho" mantida por anos, não teve os resultados esperados e foi necessário adotar outros métodos para tratar da questão da pecuária, como a compra compulsória de bovinos pelas fazendas coletivas, seguida da falta de forragem no inverno e do abate em larga escala de cavalos que, alegadamente, consumiam ração em demasia. Sabe-se que, como afirmou Alencar (2001, p. 2)

> toda vez que, no curso da história, a segurança alimentar foi gravemente afetada, a incapacidade de restabelecê-la foi seguida, mais cedo ou mais tarde, de sérios distúrbios sociais: comoções internas determinadas mudanças no poder, amplos movimentos migratórios em busca de regiões mais férteis ou, até mesmo, o fim de um Estado, quer vítima de conquista, ou de rápido declínio e eventual colapso.

Deste modo, as reservas estatais de cereais minguaram, levando a uma escassez acentuada e, afinal, a importações de fora do bloco socialista, estendidas pelas próximas décadas. Em razão deste desequilíbrio, até as reservas de ouro da URSS foram comprometidas, caindo de 13,1 milhões de toneladas, em 1954, para 6,3 milhões em 1963.

Durante todo o período aqui analisado, do lado ocidental, os interesses das cinco grandes corporações de alimentos básicos eram convergentes com a estratégia de potência dos EUA (o Programa Alimentos para a Paz enviou ao exterior milhões de toneladas de grãos americanos, levando Kissinger a se referir a esta movimentação como "arma alimentar") e, curiosamente, relacionavam-se bem com seu equivalente soviético atuante no mercado internacional, a *Exportkhleb.* Esta era a gigante cerealista estatal da URSS, que operava de modo semelhante. Nos anos 60, supostos excedentes de cereais da União Soviética eram negociados com a ajuda das corporações ocidentais dominantes no mercado. No entanto, de fato não eram excedentes, mas sua participação no mercado fez até com que o Conselho Internacional do Trigo a classificasse como um país exportador. Eram um componente da política externa do PCURSS, visando à ajuda a aliados, ou para angariar divisas estrangeiras. Atuando com as empresas europeias e americanas, a *Exportkhleb* beneficiava-se da competição entre elas, inerente ao capitalismo, explorando bem as diferenças entre os preços praticados nos diferentes mercados mundiais.

Como observou Morgan (1980) as grandes companhias podiam apenas observar a URSS livrar-se da fome, mas mantendo a escassez, e acreditavam que o Partido Comunista teria que investir cada vez mais no campo, o que realmente foi feito. As empresas trabalhavam com duas hipóteses:

a) mais plausível: a URSS tornar-se-ia um produtor/exportador competitivo, como resultado da intervenção estatal em toda a economia/

b) menos plausível: a URSS abandonaria a busca da autossuficiência e procuraria abastecer-se no Ocidente.

Apenas após a posse de Kruschev, homem de origem camponesa, a agricultura de fato tornou-se prioritária e o sul do Cazaquistão e a Sibéria, a duras penas, começaram a ser colonizados com o trigo. Molotov, ministro dos Negócios Estrangeiros de Stálin, considerou o projeto "prematuro e custoso". Destaque-se que um dos representantes da Exportkhleb era um ex-funcionário da Louis Dreyfus e no escritório parisiense da Continental trabalhava um meio russo especialista em switch, sistema de escambo de grãos por outros produtos, que agradava à URSS, cujas entradas no mercado eram sempre revestidas de surpresa.

4 Novos Tempos

Almeida (2012) registra como, em 1963, ano que alguns consideram como já fora do período da Guerra Fria, começou uma nova era no comércio mundial de cereais, pois, como registrou Soljenitzin, no "Arquipélago Gulag", um ano antes, houve séria revolta na cidade de Novocherkassk, devido ao fracasso da produção agrícola, reprimida com mortes. A seguir, o governo recorreu ao exterior para abastecer o país. Isto também se associa ao arrefecimento do antagonismo, após a Crise dos Mísseis, como observou Gonçalves (2000, p. 214):

> Convém assinalar, em primeiro lugar, que só ocorreu Guerra Fria de fato na década de 1950. Depois, em 1962, solucionada a Crise dos Mísseis, as duas superpotências, gradativamente, se orientaram cada vez menos pelos fatores ideológicos e cada vez mais pelos seus respectivos interesses de Estado.

De fato, pela primeira vez desde a II Guerra Mundial, o governo soviético autorizou grandes importações, logo em 1962, contatando Louis Dreyfus para o fornecimento de 200 mil toneladas de trigo, renovando a seguir um acordo de vendas com o Canadá. Isto levou a um recorde mundial na venda de cereais, com o *Canadian Wheat Board/Bureau Canadien du Blé* vendendo a imensa quantidade de 6 milhões de toneladas e Louis Dreyfus cerca de 1,3 milhão de toneladas. Kruschev agiu como um governante ocidental agiria.

A partir daí, a URSS tornou-se uma incógnita para o mercado mundial, pois as empresas cerealistas, as corretoras e, evidentemente, o governo americano, precisavam preocupar-se com um acompanhamento estatístico da agricultura soviética, cujas informações próprias não eram confiáveis.

Toda a gestão Eisenhower caracterizara-se pela preocupação em escoar estoques de alimentos, mas persistiam as reservas elevadas e a repercussão sobre transações com o "inimigo" foi péssima nos EUA. Contudo, o Canadá agia livremente, por não ter constrangimentos ideológicos maiores. Como vender alimentos aos comunistas, depois da crise cubana? No entanto, o pragmatismo prevaleceu pois, surpreendendo os políticos, em especial os republicanos, os fazendeiros americanos manifestaram-se fortemente a favor da venda aos "inimigos". "Nos anos 60, a política agrícola do país passou a depender, cada vez mais, de condicionamentos econômicos e diplomáticos" (ALMEIDA, 2012, pág. 122). Registre-se que orientação política principal da Guerra Fria tinha sido a doutrina da "retaliação maciça", mas foi modifica por Kennedy e pelo general Maxwell Taylor para a doutrina da "resposta flexível", a proposição de uma resposta equivalente ao ataque.

Kennedy fora eleito com dificuldade e governava sob forte tensão. Viu no episódio a possibilidade de ganhar apoio da "América profunda" e, também, de esvaziar a panela de pressão em que se situavam as relações com os soviéticos. Manipulou o *Control Export Act,* renovado por três anos, em 1962, que dava ao presidente o direito de interditar exportações que "trouxessem contribuição efetiva ao potencial econômico e militar. Espertamente, considerou que o caráter vago do texto permitiria aprovar as vendas, mas teria que se precaver contra repercussões políticas negativas, já que seu maior opositor, Richard Nixon, já se havia manifestado contra. Outro adversário foram os sindicatos, principalmente os dos estivadores, em geral ligados ao próprio Partido Democrata, do presidente que, diferentemente da maior parte dos países não possuíam uma esquerda marxista. Para agradá-los, Kennedy estabeleceu que metade das vendas seria transportada em navios de bandeira americana. Assim, o presidente autorizou a exportação de 4 milhões de toneladas de trigo ou de farinha de trigo ao "inimigo mortal". Curiosamente, Nixon faria algo semelhante, anos depois.

No mercado, esperava-se que as companhias estabelecessem um cartel para se beneficiarem do gigantismo das operações, contudo, séculos de desconfianças mútuas fizeram com negociassem privadamente com os soviéticos. Tiveram que resolver outro problema: as tarifas americanas eram elevadas, encarecendo seu trigo a um ponto que a URSS não poderia pagar. A *Continental Grains,* que passou a ser acusada de favorecimento, conseguiu que o governo americano fornecesse apenas os tipos de grão cujo preço, na média, seria o que o PCURSS esperaria pagar, sem os custos de transporte. A propósito, Morgan (1980, pág. 89), escreveu: "*C'est une de ces occasions où les vertus du libéralisme comercial si souvent exaltées, par les hommes de grain, devaient être momentanément oubliées".*[9] Outro complicador foi que não havia suficientes navios americanos, mas a empresa conseguiu da Administração dos Portos a redução da tonelagem obrigatória.

Pelo lado da URSS, Kruschev, já malvisto, em razão do grande risco corrido na questão cubana, tendo sido considerado um aventureiro, perdeu apoio no Partido, por comprar do inimigo algo tão simbólico como o trigo. O fato de o Conselho Internacional do Trigo classificar a União Soviética, bem como as décadas de propaganda dos sucessos obtidos no campo, com mecanização, eletrificação e elevação do padrão de vida parecia apresentar ao cidadão soviético uma situação altamente contraditória.

Como apontou Gaddis (2006, pág. 78), os dois países chegaram à conclusão de que "chegara a hora, se não do controle internacional sobre armas nucleares, pelo menos de celebrar acordos para administrá-las". Assim, o primeiro deles foi assinado em 1963, com o Tratado de Proibição Limitada de Testes, que aboliu experiências nucleares na atmosfera.[10]

---

[9] "É uma das ocasiões em que as virtudes do liberalismo comercial, tão frequentemente exaltadas pelos comerciantes de grãos, devem ser momentaneamente esquecidas".

[10] Cinco anos depois, assinou-se o Tratado de Não Proliferação Nuclear, estabelecendo que as nações detentoras desse armamento não ajudariam outros Estados a possuí-lo.

Os dois governantes não sobreviveram ilesos aos tumultuados acontecimentos de 1962/63: Kennedy perdeu a vida e Kruschev o governo, caindo no ostracismo. A URSS seria conduzida à estagnação e à falência nos governos seguintes, a partir de Brejnev, aumentando seus gastos militares entre 4% e 5% anualmente, nos vinte anos que se seguiram a 1964 (HOBSBAWM, 1995, pág. 243). De fato, Moscou poderia orgulhar-se de se aproximar dos americanos em lançadores de mísseis (ultrapassou-os em 1976) e, em meados dos anos 80, estaria produzindo 80% mais aço do que seu rival, duas vezes mais ferro gusa e cinco vezes mais tratores. No entanto, sua vulnerabilidade na agricultura não poderia ser resolvida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As compras colossais da URSS em 1963 deram imensos lucros às grandes corporações cerealistas (sob a PL-480, estima-se que Cargill e Continental, cada uma, ganharam cerca de US$ 1 bilhão, naquele ano). Passada a crise, o comércio entre as duas potências recuou e, em 1967, persistindo grande oferta, o Acordo Internacional do Trigo tentou estabilizar os preços mundiais. Como a Europa havia criado sua Política Agrícola Comum, em 1962, um novo fator relevante surgira para promover novos desequilíbrios nos tensos mercados mundiais de alimentos, pois a concorrência europeia levou EUA, Canadá, Argentina e Austrália a reduzirem suas produções (sua oferta conjunta caiu de 80 milhões de toneladas, para 60 milhões de toneladas, de 1968 a 1970). Paralelamente, a Índia aumentou suas safras de trigo, arroz, milho e cana-de-açúcar, pedindo a suspensão das operações da PL-480, enquanto a China, cuja produção agrícola cresceu a 4% ao ano nos anos 60, tornou-se o primeiro produtor mundial de grãos alimentares.

O Acordo Internacional do Trigo fracassou em seu objetivo de estabilização dos preços, já que EUA, Austrália e outros países aumentaram seus subsídios e Nixon não atendeu aos pedidos do primeiro ministro canadense, Pierre Trudeau, para que o Acordo fosse salvo.

Um outro acontecimento de enorme relevância no mercado mundial de alimentos ocorreu exatamente dez anos após a crise dos mísseis, já no tempo da *détente:* a crise dos alimentos de 1972, quando a URSS voltou ao mercado com força total. Dessa vez, não houve surpresa, pois a CIA alerto ao USDA quanto à situação.

O objetivo do governo Brejnev de adotar o modelo alimentar americano, investindo nos rebanhos de aves e suínos teve resultados desastrosos. Já nos 60, sabia-se que os animais de criação consumiam mais cereais do que os seres humanos e a União Soviética não poderia atender a sua própria demanda por farelos proteínicos.

Como mostrou Hobsbawm (1995) a auto satisfação soviética naquele momento tornaria certo um retorno à Guerra Fria, com a substituição da contenção anterior por demonstrações de força, também influenciadas pela quadruplicação dos preços do petróleo, que beneficiava a URSS, descobridora de grandes reservas ao longo dos anos 60.

Como os soviéticos vinham fazendo compras elevadas de alimentos, em 1971 e 1972, mesmo tendo feito boas colheitas, havia inquietação quanto ao que fariam, em caso de fracasso na agricultura. Foi o que houve em 1972. Kissinger percebeu a oportunidade que isto abria a sua política de *détente* e o desgaste interno de Nixon faria com que procurasse obter algo de positivo na política externa.

Também em 1972, restringiu-se o número permitido de mísseis balísticos baseados em terra e no mar, admitindo-se a fiscalização por satélites de reconhecimento. Além disso, assinaram um Tratado sobre Mísseis Antibalísticos, proibindo a defesa contra mísseis de longo alcance, constituindo, por conseguinte, o primeiro reconhecimento, como observou Gaddis (2006) da ideia de Churchill e de Eisebhower, de que a admissão da vulnerabilidade ao aniquilamento mútuo poderia resultar num relacionamento estável de longo prazo.

No que se refere à vulnerabilidade soviética na alimentação, o porte das necessidades de importações soviéticas, porém foi subestimado e sequer se fretou um número suficiente de navios, dada a magnitude das compras: 1/3 das exportações anuais dos EUA, ou 11,85 milhões de toneladas. "Não se podendo especular sobre a infiltração dos interesses das companhias cerealistas no aparelho de Estado, fica sem explicação como a administração Nixon tenha deixado que as vendas chegassem a tal quantidade" (ALMEIDA, 2012, pág.129). Para Nixon, a détente era de grande importância, dado o impasse no Vietnã e também começava o pesadelo de Watergate, com a proximidade das eleições presidenciais. Um ano antes, o presidente já havia, unilateralmente, desmantelado as regras do padrão dólar-ouro, definidas em Bretton Woods, em 1944, causando enorme instabilidade nos mercados financeiros e cambiais internacionais.

Os estoques de trigo americano eram, em meados de 1972, de 23,5 milhões de toneladas e, um ano depois, estavam reduzidos a 7 milhões de toneladas, enquanto as reservas mundiais de cereais, no período, caíram 40 milhões de toneladas. Nixon tentou controlar a inflação, mas desistiu e os preços internos também dispararam, o que o levou à primeira intervenção governamental no mercado mundial de alimentos desde a II Guerra Mundial, decretando embargo sobre as exportações de soja.

Registre-se que, em 1972, como observou Almeida (2012), a URSS, temerosa de atrito inoportuno com seu rival e fornecedor de cereais, negou ao governo socialista de Salvador Allende uma ajuda solicitada, de US$ 500 milhões. Segundo o USDA, no dia do golpe contra aquele governo, carregamentos de trigo adquiridos pelo Chile em países socialistas foram desviados, supondo o Departamento que acabaram-se dirigindo para Cuba.

Vários outros exemplos do emprego da "arma alimentar" continuaram sendo verificados. Assim, países considerados estratégicos, ou compradores de armamentos americanos, como Paquistão, Coreia do Sul, Brasil e Indonésia, além dos socialistas Polônia e Iugoslávia, recebiam ampla ajuda alimentar. Quando o Egito entrou em guerra com Israel, em 1967, teve aquela assistência suspensa, mas voltou em 1974, em troca do apoio ao plano de paz americano para a região.

No início da "nova Guerra Fria" prevista por Hobsbawm, em 1980, uma nova reviravolta afetou grandemente o mercado mundial de alimentos, quando, em resposta à intervenção soviética no Afeganistão, em 1979, os EUA decretaram um embargo à URSS. Como os EUA estavam colhendo uma de suas melhores safras, enquanto que a URSS tinha outra colheita catastrófica, perdendo 48 milhões de toneladas, supunha-se que haveria ainda maior aproximação entre ambos (os EUA destinavam ao exterior 55% de sua soja, 60% do trigo, 50% do algodão e 30% do milho), mas a decisão de embargar mudou tudo. Deixaram de vender, subitamente, 17 milhões de toneladas. Contudo, muitos países que censuraram a invasão não deixaram de perder a oportunidade, procurando substituir a oferta americana, sendo mais notável o caso da ditadura militar argentina, profundamente anticomunista, que conseguiu excelentes negócios.

Como apontou Almeida (2011, p. 16):

> A partir dos anos 80, a guerra fria econômica não tem mais nenhuma razão de ser, pois os socialistas se incorporam progressivamente aos mercados mundiais – incluindo tomando enormes volumes de empréstimos em eurodólares – e passam a reformar suas estruturas econômicas esclerosadas, num sentido "market-friendly"

As grandes companhias mantêm até hoje seu poder, após o fim da URSS e a emergência de vários outros grandes agentes, no mercado mundial, em que se destaca o Brasil. O sistema internacional, qualquer que seja sua configuração, é cada vez um enorme manancial de lucros, pois é preciso impedir a fome nem sempre por motivos humanitários.

BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do Conceito Estratégico de Segurança Alimentar ao Plano de Ação da FAO para combater a Fome. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol. 44, nº 1, jan/jun-2001. Brasília: Ibri

ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. O Trigo como Arma Alimentar: Características das empresas e do mercado. **Revista CADE**, ano III, nº 5, jul/dez-2001. Rio de Janeiro: Faculdade Moraes Junior, p. 141-154.

_____. A Questão Alimentar no Âmbito da Guerra Fria: As negociações que envolveram Brasil, Argentina, EUA e URSS. **Revista CADE,** ano X, nº 16, jul/dez-2010. Rio de Janeiro: Faculdade Moraes Junior – Mackenzie Rio, 2010, p. 13-34.

_____. **Do Grão ao Pão. O Trigo nas Relações entre o Brasil e a Argentina**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Economia Política da Guerra Fria e a Nova Guerra Fria Econômica da Atualidade: O que mudou, o que ficou? **Revista da Escola de Guerra Naval**. Vol. 17, nº 2, págs. 7-28. Rio de Janeiro: EGN, 2011

ARON, Raymond. **República Imperial: Os EUA no mundo do pós-guerra.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

ARRUDA, Elcia Asnarriaga e ALMEIDA, Camila Moreira. A Mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio. Revista do Mestrado em Educação**, vol.. 11, nº 22. Campo Grande/MS: 2005, p. 88-110

FERNANDEZ-ARMESTO, Felipe. **Comida: Uma história.** Tradução de Vera Joscelyn. Rio de Janeiro: Record, 2004

GADDIS, John Lewis. **História da Guerra Fria.** Tradução de Gleuber Vieira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006

GALBRAITH, John Kenneth. **A Natureza da Pobreza das Massas**. Tradução de Oswaldo Barreto e Silva. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Sexto Membro Permanente: O Brasil e a Criação da ONU.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2011

GEORGE, Susan. **O Mercado da Fome: As verdadeiras razões da fome no mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

HALLIDAY, Fred. ***The making of the Second Cold War***. Londres: Verso, 1983

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos. O Breve Século XX 1914-1991.** São Paulo: Cia. das Letras, 1995

LOWY, Theodore. ***The personal president power invested promise unfulfilled***. Ithaca: Cornel University Press, 1993.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de B.B. **História Econômica.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MORGAN, Dan. ***Les Géants du Grain.*** Paris: Arthème Fayard, 1980.

MUNHOZ, Sidnei J. Guerra Fria. In SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX. As Grandes Transformações do Mundo Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

NOVE, Alec. Economia Soviética e Marxismo: Qual modelo socialista: In HOBSBAWM, Eric. **História do Marxismo**, vol. 7. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois Gigantes e um Condomínio: Da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968) *in* SARAIVA, José Flávio Sombra. **História das Relações Internacionais Contemporâneas da Sociedade Internacional do Século XIX à Era da Globalização.** São Paulo: Saraiva, 2007, p. 197-230.

RODRIGUES, Robério Paulino**. O Colapso da URSS: Um estudo das causas**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica da USP. São Paulo: USP, 2006

SILVA, Guilherme A. e GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais.** Barueri/SP: Manole, 2005

VOLKOGONOV, Dmitri. **Os Sete Chefes do Império Soviético**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008

RECEBIDO - 20/11/2013
APROVADO - 07/04/2014

ESTRATÉGIAS MILITARES DE TERRITORIALIZAÇÃO DO DESERTO AUSTRAL ARGENTINO: OS DEBATES POLÍTICOS ENTRE ADOLFO ALSINA E JULIO A. ROCA (1874-1879)

Alessandra Gonzalez de Carvalho Seixlack[1]

RESUMO:

Na década de 1870, o Estado argentino não havia ainda consolidado sua jurisdição sobre a extensão territorial correspondente ao antigo Vice-Reinado do Rio da Prata. Além de objeto de disputas limítrofes com outras Repúblicas, as regiões chaquenha, pampeana e patagônica permaneciam sob o domínio efetivo de diferentes grupos indígenas. Identificadas à ideia do Deserto, essas áreas constituíam alvo primordial de projetos de integração ao mundo da civilização e da modernidade. O objetivo deste artigo é analisar as estratégias militares elaboradas pelos Ministros da Guerra e Marinha Adolfo Alsina e Julio Argentino Roca visando à territorialização da região austral e ao enfrentamento do "problema indígena". Busca-se interpretar as posições conflitantes de Alsina e Roca enquanto etapas complementares do processo de construção da Nação argentina e do seu território correspondente. Nesse contexto, a delimitação do território nacional através da ocupação estatal possibilitaria a identificação da Argentina ao conjunto das "Nações Civilizadas".

PALAVRAS-CHAVE: Nação argentina, Território, Campanhas Militares.

---

[1] Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura da PUC-Rio, Bolsista do CNPQ e Professora Substituta de História da América da UFRJ. E-mail: gonzalez.alessandra@gmail.com

Abstract

In the decade of 1870's, the Argentine Government had not yet consolidated their jurisdiction over the territorial extension corresponding to the former Viceroyalty of Río de la Plata. Besides being object of border disputes with other republics, regions of Chaco, pampas and Patagonia remained under the effective domain of different indigenous groups. Identified to the idea of 'desert', these areas were prime targets for projects of integration to the world of civilization and modernity. This dissertation aims to analyze the military strategies drawn up by the Ministers of War and Navy Adolfo Alsina and Julio A. Roca, concerning the southern region and territorial confrontation of the "Indian problem". This study seeks to interpret the conflicting positions of Alsina and Roca as complementary steps of nation-building process in Argentina and its corresponding territory. In this context, the delimitation of the national territory through the state occupation would enable to identify Argentina as the set of "civilized nations".

Keyword: Argentinean Nation; Territory; Military Campaigns.

1 INTRODUÇÃO: Um Estado em Busca do seu Território

Na década de 1870, a pretensão de domínio territorial por parte do Estado argentino diferia da porção territorial já efetivamente incorporada aos fluxos colonizadores através do povoamento e da exploração econômica. As linhas de fronteira localizadas ao sul dos rios Pilcomayo e Bermejo e da Província de Buenos Aires, que demarcavam os limites entre os territórios sob a autoridade nacional e sob a autoridade dos grupos indígenas, apontam para a possibilidade de distinção entre o "território usado" – fração do território economicamente integrada na lógica do sistema colonial – e os chamados "fundos territoriais" ou reservas do espaço ainda não incorporadas na estrutura produtiva da colonização (MORAES, 2005).

Figura 1 – Mapa hidrográfico da Argentina
Encontram-se em destaque, ao norte, os rios Pilcomayo e Bermejo; ao sul, os rios Colorado, Negro, Neuquén e Limay

Fonte: http://bejomi1.wordpress.com/mapas-murales/

Na experiência histórica argentina, os "fundos territoriais" costumavam ser identificados à ideia do "Deserto", com frequência mobilizada para descrever e denominar espaços habitados por populações que viviam "à margem da civilização" e áreas de fronteira da ocupação nacional. Em outras palavras, territórios almejados por movimentos expansionistas que pretendiam incorporá-los a fluxos econômicos, à órbita do poder público e a projetos modernizadores. Longe de representar uma materialidade da superfície terrestre, o Deserto argentino atuava como valoração negativa de uma dada espacialidade e como artefato discursivo. Permitiu uma apropriação político-discursiva das terras almejadas antes mesmo de sua ocupação efetiva ser empreendida, ao ressaltar as suas potencialidades não exploradas, estimular a sua incorporação real ao mercado produtivo e justificar a transformação dos espaços indígenas existentes em territórios públicos e civilizados (ZUSMAN, 2000).

Ao longo do século XIX, o processo de territorialização[2] das regiões pampeana e patagônica implicaria necessariamente o enfrentamento do "problema indígena", isto é, a elaboração de estratégias de dominação das populações autóctones, seguida da sua submissão ou incorporação. A influência araucana sobre os grupos indígenas habitantes do lado oriental da Cordilheira dos Andes exerceu um papel determinante para que a sociedade indígena da região atingisse um alto nível de poderio e organização. Essa influência remonta ao processo secular conhecido como "araucanização dos pampas" (SARASOLA, 1992). No início do século XVI, inicia-se a difusão de elementos culturais de origem chilena que foram incorporados por populações indígenas dos pampas, entretanto sem o estabelecimento de importantes assentamentos araucanos. Já nas primeiras décadas do século XIX, importantes contingentes indígenas que habitavam o solo chileno migraram para os pampas em busca de uma nova vida, estimulados pelos conflitos bélicos entre patriotas e realistas no sul do Chile.

---

[2] Processo político de expansão territorial da dominação estatal e da obtenção jurídica de sua legitimidade, a territorialização projeta espacialmente a soberania, entendida aqui como a manifestação da autonomia externa e da autoridade interna de um Estado, transformando os espaços conquistados em territórios nacionais (MORAES, 2009).

Ao se estabelecerem na região e ascenderem ao poder, os araucanos introduziram entre as tribos locais a centralização política em torno do cacicado e difundiram o modo de vida guerreiro, instituindo nos pampas uma sociedade militarizada assentada sobre a prática do *malón*, invasão armada às estâncias que poderia ter como finalidade o roubo de gado para a comercialização ilegal com os *criollos* do Chile, o rapto de crianças e mulheres ou simplesmente o manejo do pânico sobre os brancos.

Politicamente estruturada e militarizada, a sociedade indígena pampeana estava apta a oferecer resistência à penetração do projeto nacional em seus territórios soberanos. Na contramão da tradicional ideia de passividade e vitimização dos índios, podemos interpretá-los aqui enquanto sujeitos históricos, que negociavam a paz ou provocavam a guerra com os *criollos* defendendo conscientemente seus interesses (PASSETTI, 2010). Dessa forma, a instauração de um projeto nacional civilizador nos pampas não se deu de forma imediata ou meramente impositiva. Intercâmbios, alianças, traições e diferentes estratégias fizeram parte de um processo de expansão territorial caracterizado por momentos de avanço e retrocesso.

A questão da segurança interna foi apenas um dos diversos argumentos retomados pelo Estado nacional argentino para justificar o avanço da linha de fronteira sobre o Deserto austral. Diante da tendência à desurbanização e ao despovoamento, bem espelhados no crescimento das estâncias e na criação extensiva de gado, ressaltava-se a necessidade de proteger o território ameaçado pelos sucessivos *malones*, que afetavam a vida e a propriedade dos habitantes das regiões de fronteira, obstaculizavam as vias de comunicação e causavam prejuízos para o comércio e para a indústria pastoril.

Portanto, somava-se à questão da defesa das fronteiras interiores também um fator econômico, referido à inserção do Estado nacional argentino no processo mundial de modernização capitalista e de orientação da economia para a produção de carnes e cereais para a exportação. A definição do território nacional e a apropriação dos "fundos territoriais" significava a possibilidade de conhecer o patrimônio natural e avaliar a potencialidade econômica do modelo agroexportador. Logo, a relevância do setor rural para a economia argentina e para as finanças estatais levava ao desejo de obtenção de terras para as indústrias agrícola e pastoril, garantindo extensos territórios a serem explorados em benefício da riqueza nacional.

Outro argumento utilizado para justificar o processo de territorialização atrelava-se à importância do território enquanto âmbito material cuja delimitação legitimava, na arena internacional, a existência e o reconhecimento de um país como Estado-nação. Nesse contexto, atestava-se a necessidade de consolidação das fronteiras externas da República Argentina, sobretudo na cadeia andina, onde os limites eram demarcados apenas por uma linha imaginária ou por elementos naturais. Questionado no plano internacional, o domínio estatal argentino sobre o território patagônico suscitava conflitos limítrofes com o Chile, que reclamava direitos territoriais sobre determinadas porções do território herdado com o desmantelamento do Vice-Reinado do Rio da Prata. A ausência de informações confiáveis quanto aos limites jurisdicionais da região, em sua maior parte inexplorada ou conhecida apenas vagamente, além da existência de um intenso circuito comercial de gado, que vinculava social e economicamente as populações de ambos os lados da Cordilheira (JONG, 2002), dificultavam um acordo consensual.

Por fim, aos argumentos para a expansão territorial acrescenta-se uma questão de base simbólica e identitária. Referenciado no espaço, o projeto nacional perseguido pelo Estado argentino não envolveu uma dominação baseada em identidades de tipo étnico ou característica cultural, sendo o território o fator orientador da ação política estatal. Diante de uma relação sociedade-espaço expansiva, que tinha como foco a submissão de novas terras ao domínio político estatal, o território acabava substituindo a sociedade na própria identificação do país, transformando-se em um orientador da vida social. Em outras palavras, a construção do Estado argentino não se refere, nesse contexto, à espacialidade de uma população possuidora de uma identidade cultural coletiva ancestral ou singular, mas sim à submissão das identidades culturais ao jugo do domínio político estatal sobre um recorte espacial delimitado.

Por conseguinte, o Estado territorial argentino gerado no processo de emancipação política concebia-se enquanto um espaço a ser conquistado. Constituía um Estado em busca de seu território e, sob essa ótica, não se tratava de construir uma nação, mas de instituir uma congruência entre unidade política e territorial (HOBSBAWM, 1990). A delimitação do território nacional através da ocupação estatal possibilitaria não apenas a dominação da população que o habitava, como também a definição dos direitos e/ou deveres

daqueles que, embora internos a esse território, não seriam necessariamente incorporados como cidadãos à nação que se desejava fundar. Nesse sentido, a dissociação entre a Nação argentina e a imagem do Deserto e da "selvageria" das populações nativas pressupunha a incorporação de "fundos territoriais" e, consequentemente, a eliminação dos indígenas ali presentes ou sua condução por um processo cujo fim seria uma assimilação mais completa dos costumes civilizados e a incorporação à economia capitalista.

2 Estratégias Militares de Ocupação do Deserto Austral: da guerra de posição à guerra de movimento

A primeira grande tentativa de âmbito governamental direcionada para a incorporação dos "fundos territoriais" austrais e para a resolução do "problema indígena" na Argentina remonta à expedição organizada por Juan Manuel de Rosas, entre março de 1833 e maio de 1834. Comandada pelo general Juan Facundo Quiroga, a operação objetivava transpor a linha de fronteira até o rio Negro, mediante a realização de uma ampla ofensiva contra os índios inimigos, em parceria com o Exército chileno. Composta tanto por estratégias pacíficas quanto belicosas, implementadas de acordo com o contexto e com o comportamento das comunidades indígenas, a política indigenista elaborada por Rosas fornecia auxílio econômico às tribos aliadas e amigas, enquanto ordenava campanhas punitivas contra as tribos inimigas.

A expedição de Rosas possuiu um grande significado histórico, pois permitiu o avanço da fronteira interior, levando à incorporação de 29.000 léguas ao território nacional; além disso, assegurou a eliminação da influência dos principais caciques no sudoeste de Buenos Aires e o alcance de relativa paz e equilíbrio para os proprietários de terra na fronteira bonaerense. No entanto, nem todos os objetivos propostos no plano de campanha foram cumpridos. Embora se tenha alcançado o controle efetivo da fronteira até Bahia Blanca e Carmen de Patagones, as guarnições na ilha de Choele Choel e nas margens do rio Negro foram abandonadas. Dessa forma, a ausência da ocupação permanente do território e do estabelecimento de colônias foi determinante para que, com o passar dos anos, o deserto austral permanecesse praticamente intacto e a prática dos *malones* retornasse plenamente.

Figura 2 - Expedição realizada por Juan Manuel de Rosas (1833-1834)
Em destaque as divisões militares que partiram ao encontro dos grupos indígenas e a linha de fronteira nacional estabelecida ao fim da operação.

Fonte: http://www.portalplanetasedna.com.ar/

Mesmo diante da urgência atribuída à territorialização das regiões ao sul da linha de fronteira nacional e ao tratamento da questão indígena, foi apenas em fins da década de 1860 que o Estado argentino concentrou esforços na elaboração daquele que seria o primeiro plano efetivo de expansão territorial e de ocupação dos "fundos territoriais" austrais. No ano de 1867 foi sancionada pelo Congresso Nacional a Lei nº215, que fixava as margens dos rios Negro e Neuquén como linha militar de fronteira contra os índios. Todavia, diante do envolvimento do país na Guerra do Paraguai (1864-1870), sabia-se que a aplicação prática do conteúdo da lei seria possível somente quando as tropas militares enfim reassumissem seus postos nas comandâncias de fronteira, excepcionalmente guarnecidas nesse contexto pela Guarda Nacional.

Mesmo após o término do conflito bélico, o momento oportuno para que o governo nacional pudesse executar os dispositivos da Lei nº215 foi postergado pela nomeação do jurista Adolfo Alsina ao cargo de Ministro da Guerra e da Marinha, no ano de 1874. Tão logo se iniciou a corrida presidencial para a sucessão de Domingo Faustino

Sarmiento (1868-1874), três nomes despontaram como concorrentes potenciais ao cargo: Bartolomé Mitre, Nicolás Avellaneda e Adolfo Alsina. As pesquisas eleitorais atestavam desde cedo ampla vantagem de Avellaneda sobre Alsina, o qual, apesar de possuir grande expressão política na capital federal, carecia de visibilidade nas províncias interioranas. Diante da iminente derrota, Alsina optou por retirar sua candidatura e unir forças a Avellaneda contra Mitre, tradicional inimigo de ambos. A fusão do Partido Autonomista de Alsina ao Partido Nacional de Avellaneda levou à nacionalização do autonomismo portenho através da aliança com os colégios eleitorais provinciais, possibilitando assim a participação dos grupos econômicos dominantes nas províncias no sistema político projetado por Buenos Aires (SABATO, 1998).

Estima-se que, em troca do apoio à candidatura presidencial de Avellaneda, o comando do Ministério da Guerra e da Marinha tenha sido oferecido a Alsina: essa segue sendo a explicação histórica mais plausível para sua escolha em detrimento daquele que parecia ser o mais provável e apto candidato ao cargo. Militar de carreira, consagrado pela participação decisiva em inúmeros conflitos bélicos que assolaram internamente a Argentina e comandante-chefe das fronteiras do interior (Córdoba, San Luis e Mendoza), Julio A. Roca vinha dedicando-se ao estudo e à elaboração de um plano geral de conquista do Deserto, baseado em sua vivência nos pampas e na experiência adquirida de confrontos contra os indígenas na linha de fronteira austral.

Pertencente à geração de militares veteranos da Guerra do Paraguai[3], Roca considerava insustentável estender ao longo das décadas vindouras uma política de lentos avanços territoriais e de recorrentes embates contra os indígenas. Propunha assim o emprego de conhecimentos práticos e científicos, além das novas tecnologias bélicas, para a realização uma derradeira ofensiva contra os índios. Tal ideia nos permite interpretá-lo enquanto um importante defensor da execução imediata da Lei nº215, visando à definitiva superação das políticas indigenistas assimilacionistas e pacíficas por projetos que legitimavam a ocupação de largas parcelas dos "fundos territoriais" pelo Exército Nacional e o extermínio dos nativos.

[3] É importante interpretarmos a Guerra do Paraguai enquanto uma experiência transformadora do Exército argentino, que se constitui como instituição nacional e passa a investir em sua cientificidade e modernização. O emprego dos fuzis Remington, do telégrafo, da ferrovia e do navio a vapor revolucionam a forma de guerrear e desequilibram as forças na fronteira em prol dos criollos, permitindo o estabelecimento de um novo princípio delineador da política de fronteira: a ofensiva imediata visando à eliminação da presença indígena nos territórios pampeano e patagônico.

Entretanto, enquanto a lei de 1867 fundamentava-se na transposição imediata da linha de fronteira às margens dos rios Negro e Neuquén, através da realização de expedições militares punitivas contra os índios, Alsina propôs a conquista gradual do Deserto mediante a fixação permanente das forças militares em zonas estratégicas e a criação de linhas de defesa sucessivas. Essa "guerra de posição" possibilitaria ao Exército Nacional avançar de maneira segura e cautelosa sobre o terreno, consolidando os alicerces da expansão territorial e forçando os nativos a abandonar suas terras.

O projeto de territorialização formulado pelo jurista baseava-se em uma oscilação semântica, na qual o termo "conquista" deixava de significar a apropriação do território mediante a violência e o enfrentamento direto com o inimigo, adquirindo um tom notadamente defensivo. Orientado pelo preceito da moderação, buscava desencorajar o inimigo, avançar lentamente sobre o terreno, esquivar-se do enfrentamento direito e ajustar os acidentes a regras previsíveis, evitando o inútil derramamento de sangue. Almejava-se acima de tudo a preservação e a proteção das forças militares e do território conquistado. Dessa forma, Alsina propunha a extinção das tradicionais expedições punitivas contra os índios, que normalmente se perdiam no desconhecido terreno ou retornavam sem resultados frutíferos. Esse esquema tático determinava o uso dos meios ofensivos somente a partir da iniciativa bélica dos indígenas, de modo que a guerra contra o índio não consistia no seu objetivo primordial.

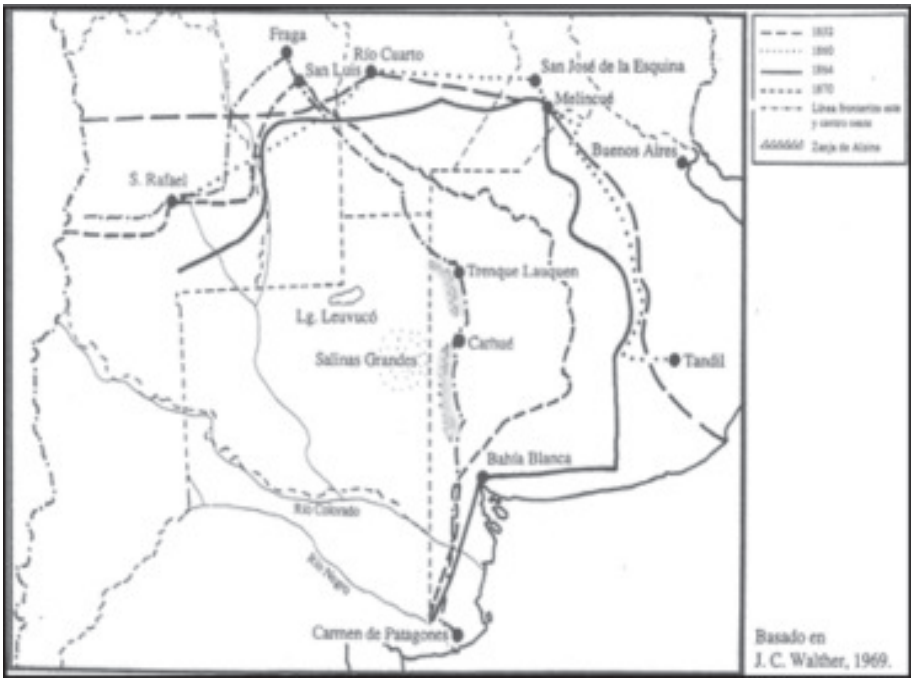
Adolfo Alsina considerava que os índios não realizavam os *malones* movidos pela sede de guerra contra os *criollos*, mas sim pela necessidade de autoabastecimento das comunidades e de obtenção do gado a ser comercializado com o Chile. Dessa forma, o combate consistia para os nativos em um mero acidente ou eventualidade decorrente da finalidade única que os atraía às estâncias: o roubo. Logo, o método mais eficiente de anular o poderio indígena seria a construção de uma linha de defesa capaz de dificultar a debandada dos nativos após as invasões. De acordo com o Ministro,

> ...el indio no invade para pelear, ni tampoco por el placer de hacer mal – invade para poder regresar com lo que robe. Bien, pues, salvado el foso, consumada la invasión ¿qué hará el indio con el robo? No ha de pretender salir por donde entró, porque debe suponer que el paso está ocupado ó el obstáculo restablecido. ¿Se lanzará entonces á buscar salida con arreo, teniendo antes que derribar la muralla y que borrar el foso? Tampoco lo hará,

> porque ha de contar con que las fuerzas de la 1ª línea, sabiendo que hay enemigo á retaguardia, han de redoblar la vigilancia y han de ocupar los pasos más probables (ALSINA, 1977: p.67).

Projetada pelo engenheiro francês Alfred Ébélot, a *zanja* de Alsina – nome pelo qual ficou conhecida a trincheira erguida – se estendeu desde Italó (sul de Córdoba) até Nueva Roma (próxima a *Baia Blanca*), totalizando 374 km (BLENGINO, 2005). Apresentava um perfil similar ao idealizado pelo Imperador Adriano para defender o Império Romano das hordas bárbaras, ainda que adaptada aos escassos recursos locais: foi construída a partir da terra, o único material disponível nos pampas. Embora não impedisse a invasão dos índios às estâncias, a *zanja* retardava a fuga com o botim de animais dos pecuaristas bonaerenses. Ante o menor sinal de alerta, planejava-se que as tropas móveis saíssem ao encontro dos índios e interrompessem sua retirada.

Figura 3 - Evolução da linha de fronteira nacional entre os anos de 1850 e 1870 Em destaque, a extensão alcançada pela *zanja* de Alsina.



Fonte: SARASOLA, Carlos Martínez. **Nuestros paisanos los indios: vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina**. Buenos Aires: Emecé Editores, 1992.

A proposta central da política de fronteiras de Alsina consistiu em ocupar os novos terrenos através de meios pacíficos e com o auxílio dos instrumentos à disposição da ciência, até integrar os índios à civilização. Alsina declarava que *"el plan del Poder Ejecutivo es contra el desierto para poblarlo, y no contra los indios para destruírlos"*(ALSINA, 1875: p.817). Nesse sentido, o índio deixava de ser o inimigo principal do governo nacional e o seu lugar era ocupado pelo próprio Deserto, morada da "barbárie" e da alteridade, região carente de civilização a ser territorializada por uma política eficaz de conquista e de povoamento. Essa inversão conceitual assentava-se sobre a confiança no poder educativo da civilização e sobre a substituição da proposta de aniquilamento pelas ideias de convivência e assimilação. Ao separar o índio do Deserto e desnaturalizá-lo, Alsina cria que, enquanto ser humano, o nativo tinha a capacidade de ser aperfeiçoado. Mediante a elaboração de uma política especial para os "índios amigos", baseada em negociações, cessão de terras e aproximação dos campos de colonização, considerava não ser benéfico destruir fisicamente o índio, pois era possível integrá-lo progressivamente aos direitos da cidadania e ao trabalho sedentário, levando-o a aderir aos valores da civilização.

Contudo, Alsina não viveu tempo suficiente para presenciar o desfecho de sua política de fronteiras e desfrutar do reconhecimento público por suas conquistas. Acometido de problemas renais, faleceu em Buenos Aires em 29 de dezembro de 1877. Apesar das críticas recebidas, seu projeto teve resultados fundamentais para a concretização do processo de territorialização do Estado argentino em fins do século XIX. Dentre os objetivos alcançados, destaca-se o estabelecimento de uma nova linha de fronteira entre Bahia Blanca e Rio V, passando pelas localidades de Italó, Trenque Lauquen, Laguna del Monte, Guaminí, Carhué e Puán. Defendida por comandâncias militares interligadas pela rede telegráfica, a linha fronteiriça teve sua extensão reduzida em 50 léguas e levou à incorporação de 56 mil km^2 à jurisdição nacional. Por fim, parte da resistência indígena foi desestruturada, já que os guerreiros não mais conseguiam sitiar facilmente determinados pontos de sistema fortins erguido ou realizar os tradicionais *malones* diante da *zanja*.

Portanto, Alsina não havia apenas contribuído para a incorporação de terrenos austrais à soberania naiconal, mas instituído a desvantagem dos índios em relação aos *criollos* nos territórios que antes lhes pertenciam. Sua morte representou a tão aguardada possibilidade de elaboração do projeto de territorialização da região austral que retomou os principais dispositivos estratégicos presentes na Lei nº215. Estavam postas as bases para a execução da grande ofensiva militar idealizada por Julio A. Roca, mais conhecida como a "Conquista do Deserto".

Amparado pelo pensamento militar prussiano[4], Julio Roca posicionou-se a favor da organização de uma guerra ofensiva, capaz de varrer de uma só vez os índios das regiões pampeana e patagônica. Correspondências trocadas entre Alsina e Roca, em fins de 1875, já apontavam para a existência de inconciliáveis divergências entre seus pensamentos militares. Em carta de 6 de outubro, Alsina esclareceu que sua intenção era *"á mediados, ó á fines de Febrero, avanzar las líneas de Buenos Aires, por la extrema Sur hasta Carhué, por el Centro Sur hasta la Laguna del Monte, y por el Oeste hasta las Tunas ó Trenque-Lauquen"* (ALSINA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.13). Pretendia saber se Roca aceitava a ideia de *"avanzar la línea del Rio 5º, arrancando desde 'Gainza' en la dirección que los estudios previos señalen como más ventajosa"* (ALSINA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.15).

[4] Principais expoentes da Academia de Guerra Prussiana, os marechais Helmuth Von Moltke (1800-1891) e Alfred Von Schlieffen (1833-1913) foram responsáveis por adaptar à época industrial os preceitos bélicos napoleônicos. Esse foi o contexto de surgimento de militares profissionais que operavam como sólidos administradores e que utilizavam com frieza os avanços da ciência e da racionalidade. Atribuiu-se um papel central ao poder defensivo das armas modernas, assim como se reconheceu a importância dos estudos logísticos para o êxito de um exército no *front* de batalha. A ofensiva militar passou a combinar a mobilização, a concentração e o ataque, visando à rápida tomada de decisões e à destruição total do inimigo em batalhas conclusivas. Além disso, eliminou-se o significativo papel exercido até então pela política na guerra, de modo que o objetivo deixou de ser a paz perpétua para converter-se na destruição total do inimigo (SILVESTRI, 2011).

Em resposta, o general expôs suas considerações sobre o plano de fronteiras elaborado por Alsina. Possuindo uma perspectiva distinta em relação ao destino que deveriam ter os povos indígenas na Argentina, Roca considerava a política de Alsina defensiva, passiva e pacífica:

> Ganar zonas al desierto, alejándose más de las poblaciones, tiene, para mí, todos los inconvenientes de la guerra defensiva, acrecentados por el enemigo, que deja á la espalda el desierto que quedaría entre las nuevas líneas y las poblaciones. Cuando se pone á prueba este sistema, que ha creado la necesidad de las nuevas líneas, aumentando los gastos, es cuando hay invasiones [...] La conquista, con Fuertes y Fortines, de estos territorios, adelantándose á la población, aumentará las inseguridades actuales [...] Agréguese á esto el trastorno general que un cambio así radical en todas las fronteras da la República produciría, á lo que contribuiría la guerra con todas las tribus, que sería inevitable" (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.17)

O plano de construção de linhas militares sucessivas e de ocupação permanente do Deserto seria, aos olhos de Roca, incapaz de fornecer a solução adequada para o "problema indígena" no país. Para o general, o meio mais satisfatório de concretizar o processo de territorialização seria a retomada da estratégia da "guerra de movimento" adotada por Juan Manuel de Rosas, pois *"una vez limpio el desierto, el Gobierno Nacional tendría suficiente con cuatro ó cinco mil hombres economizaría anualmente algunos Miles; y podría legislar con entera libertad sobre él, hasta las márgenes del Río Negro"* (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.19). Buscando imprimir uma maior aceleração à marcha do progresso na Argentina, Roca posicionou-se a favor da organização de ofensivas militares que aniquilassem ou arrojassem definitivamente os índios à outra margem do rio Negro:

> Los fuertes fijos en medio de un desierto, matan la disciplina, diezman las tropas, y poco ó ningún espacio dominan. Para mí, el mayor Fuerte, la mejor muralla para guerrear contra los indios de la Pampa y reducirlos de una vez, es un Regimiento

> ó una fracción de tropas de las dos armas, bien montadas, que anden constantemente recorriendo las guaridas de los indios y apareciéndoseles por donde menos los piensen (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.18)

Em sua fala, Roca consolidou a conveniência de um avanço militar imediato até os últimos confins do rio Negro, através da adoção de táticas de guerra compatíveis com as práticas indígenas, como o estabelecimento de tropas móveis e a realização de ataques-surpresa às *tolderias*. A urgência em assegurar a propriedade e a vida dos habitantes das regiões fronteiriças e em eliminar (e não assimilar!) a "sinistra figura do índio" do campo visual dos *criollos* justificaria o avanço imediato da linha de fronteira às margens do rio Negro. O tempo urgia e o progresso batia à porta da Nação argentina.

Para Julio Roca, o projeto de Alsina apresentava inúmeras fragilidades. Em primeiro lugar, era lento e custoso, pois a linha de fronteira traçada era demasiado extensa, requerendo grandes efetivos militares para ser guarnecida e não podendo ser mantida pelas precárias finanças nacionais. Além disso, restringia-se à defesa dos limites de Buenos Aires, deixando as demais Províncias suscetíveis aos frequentes *malones*. Por fim, edificava-se sobre uma postura defensivo-passiva, já que a estratégia primordial consistia em proteger-se mediante a escavação da *zanja* e aguardar o ataque do inimigo. Paralisado em linhas fixas de defesa, o Exército era incapaz de concretizar a derrota dos indígenas.

Roca esforçou-se por implantar um plano de "limpeza do território" em substituição ao projeto de Alsina, tão logo assumiu o Ministério da Guerra e Marinha, em 1878. A eliminação dos grupos indígenas existentes entre a linha de fronteira estatal e os rios Negro e Neuquén passou a ser a condição prévia para a ocupação e a territorialização dos pampas. Na prática, restringiam-se as formas de negociação diplomática com os índios, que deixavam de ser considerados interlocutores políticos ou parceiros militares. Pode-se assim afirmar que a Conquista do Deserto empreendida por Julio Roca significou o fim da política de fronteiras na Argentina (RODRÍGUEZ, 2010). A inexistência da regulação de conflitos e do estabelecimento de negociações com os caciques permitiu a Roca expressar plenamente a sua proposta de "extirpar" os indígenas das regiões que ocupavam.

Adotando um discurso histórico abastecido por argumentos científicos do darwinismo, Roca rompeu com a perspectiva assimilacionista, afirmando que a raça indígena, por ser inferior, estaria fadada ao desaparecimento. Ante o avanço irresistível do progresso e os estímulos do governo nacional para incrementar a onda de imigração europeia, os indígenas ingressariam em um paulatino e irremediável processo de extinção, fosse em decorrência do seu contato com a sociedade branca, fosse como consequência das campanhas militares violentas. Nas palavras do general,

> es por el efecto de una ley de la naturaleza que el indio sucumbe ante la invasión del hombre civilizado. En una lucha por la existencia en el mismo medio, la raza más débil tiene que sucumbir ante la mejor dotada, la especie que no trabaja delante de la que trabaja (ROCA *apud* RODRÍGUEZ, 2010: p.384)

Em 14 de agosto de 1878, Nicolás Avellaneda e Julio Roca submeteram à consideração do Congresso Nacional um projeto de lei que versava sobre o estabelecimento da linha de fronteira nacional contra os índios na margem esquerda dos rios Negro e Neuquén. Nesta ocasião, o principal ponto abordado pelo Poder Executivo foi a deslegitimação do sistema de fronteiras em vigor. Julgava-se necessário

> abandonarlo de una vez e ir directamente á buscar al indio en su guarida, para someter-lo ó expulsarlo, oponiéndole en seguida, no una zanja abierta en la tierra por la mano del hombre, sino la grande é insuperable barrera del Rio Negro, profundo y navegable en toda su extensión, desde el Océano hasta los Andes (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.32)

No entendimento de Roca, chegara o momento do povo argentino abandonar o eterno resguardo perante o inimigo indígena e empenhar-se em *"estirpar el mal de raiz y destruir estos nidos de bandoleros que incuba y mantiene el desierto"* (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.38). Em comparação com os contextos políticos prévios, a Nação argentina dispunha agora de condições mais favoráveis para levar a cabo a ocupação da região austral, sobretudo porque o avanço territorial empreendido por Adolfo Alsina resultara no estabelecimento das guarnições militares de fronteira em Carhué e Guaminí, localidades situadas no coração do Deserto e nas proximidades do rio Negro. Buscou-se assim convencer os parlamentares de que

> las ventajas de esta operación son evidentes, y, sin necesidad de acudir á los autores que han tratado de ella, ni participar del sentimiento y de la opinión pública que nos impulsan á poner manos á la obra, bastaría abrir una carta cualquiera de la Pampa, para ver que el Rio Negro es por sí mismo una barrera natural; que sería la línea más corta, segura y económica, y que, **una vez ocupada, haría perder en poco tiempo hasta el significado de la palabra frontera, cuando no se trata de naciones extrañas, puesto que para la República Argentina no hay otra frontera por el Oeste y por el Sur, que las cumbres de los Andes y el Océano** (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.34, grifo meu)

Embora não vislumbrasse grandes obstáculos que pudessem inviabilizar a ocupação do rio Negro, Roca reconhecia a necessidade de *"desalojar á los indios del desierto que se trata de conquistar, para no dejar un solo enemigo á retaguardia, sometiéndolos por la persuasión ó la fuerza, ó arrojándolos al Sud de aquella barrera"* (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.38).

Para tanto, o Ministro previu a realização de ações preliminares que antecedessem uma incursão militar definitiva. Objetivava ampliar o conhecimento geográfico acerca da futura zona de operações e desmoralizar as tribos indígenas, privando-as de suas terras e estimulando sua submissão ao Estado ou dispersão pelo interior do Deserto.

Empreendida entre os meses de julho de 1878 e fevereiro de 1879 e movida pelo ideal da "limpeza do Deserto", a "batida geral do território indígena" consistiu em uma série de ataques surpresa às *tolderias*, mediante a formação de colunas ligeiras comandadas pelos militares Eduardo Racedo, Teodoro Garcia, Lorenzo Vintter, Marcelino Freyre, Rudecindo Roca, Conrado Villegas e Nicolás Levalle. Tais expedições foram responsáveis não apenas pela captura dos caciques Pincén, Epumer e Catriel e de 4.000 nativos, como também pelo resgate de 150 cativos e de 15.000 cabeças de gado. Entretanto, a principal conquista obtida foi a debilitação dos grupos indígenas, minando sua capacidade efetiva de organização para o embate final contra os *criollos* (MASES, 2002).

A importância das campanhas prévias idealizadas por Julio Roca foi reconhecida pelo presidente Nicolás Avellaneda em mensagem enviada ao Exército Expedicionário em janeiro de 1879. Nesta ocasião, parabenizou os militares que se encontravam em meio ao Deserto por elevarem a guerra contra o índio a um patamar até então inédito:

> Estáis llevando a cabo con vuestros esfuerzos una **grande obra de civilización** a la que se asignaban todavía largos plazos. La pericia y la abnegación militar se adelantan al tiempo. Cada una de vuestras jornadas marca una **conquista para la humanidad y para las armas argentinas**. El país agradecido os reconoce esta doble gloria. **Después de muchos años, la guerra contra el indio sale del terreno de las hazañas obscuras, y hay a vuestras espaldas todo un pueblo que vitorea a los vencedores. No se perderá la ruta que habéis trazado sobre el desierto desconocido**. Por los rastros 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. Mientras tanto, os envío mis felicitaciones y os anuncio que en el próximo periodo legislativo solicitaré del Honorable Congreso una condecoración conmemorable de este grande hecho que se llamará en la historia: **La conquista de la Pampa hasta los Andes** (ROCA *apud* OLASCOAGA, 1881: p.80, grifo meu).

Entre abril e julho de 1879, 6.000 soldados agrupados em cinco divisões avançaram rumo ao Deserto, partindo da linha de fronteira legada por Adolfo Alsina. Além do Ministro da Guerra e Marinha, comandavam essas divisões os militares que haviam assumido a dianteira da "batida geral ao território indígena" em 1878. A 1ª Divisão, liderada inicialmente pelo general Roca e depois por Conrado Villegas, partiu de Carhué e teve como destino a ilha de Choele Choel, no rio Negro. A 2ª Divisão, comandada por Nicolás Levalle, alcançou a região de Salinas Grandes; a 3ª Divisão, a cargo de Eduardo Racedo, atingiu as proximidades da Lagoa de Leuvucó, habitada pelos ranqueles; a 4ª Divisão, à frente da qual esteve Napoleón Uriburu, alcançou o rio Neuquén e bloqueou a fuga dos índios para o Chile; por fim, a 5ª Divisão, comandada por Hilario Lagos, vagou pelos pampas buscando descobrir esconderijos e localizar grupos indígenas fugitivos.

Figura 4 – Trajeto percorrido pelas Divisões militares na Conquista do Deserto (1879)
Em destaque, a localização dos principais caciques indígenas.

Fonte: SARASOLA, Carlos Martínez. **Nuestros paisanos los indios: vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina**. Buenos Aires: Emecé Editores, 1992.

É interessante destacar que, enquanto as colunas laterais assumiram a função de "limpeza do território", exterminando, submetendo e desintegrando culturalmente as tribos indígenas que haviam subsistido aos ataques-relâmpago de 1878, a coluna comandada por Roca não se deparou com indígenas ao longo de seu trajeto. Dotada de forte carga simbólica, assumiu a função de uma "parada militar", que fundava uma visão da campanha de 1879 como "posse espetacular" do Deserto. Não foi circunstancial o fato da 1ª Divisão ter sido a única a sobreviver ao registro fotográfico: atendia-se assim simultaneamente às exigências da autocelebração e da certificação da efetividade de uma campanha cuidadosamente planejada (ALIMONDA e FERGUSON, 2001).

Os resultados obtidos pela Conquista do Deserto de Julio Roca foram avalassadores. Poucos meses foram necessários para que fosse instituída a soberania nacional sobre a região pampeana. O avanço da fronteira possibilitou, portanto, a territorialização dos espaços que antes se encontravam sob o domínio efetivo das tribos indígenas. Em discurso proferido em 24 de maio de 1879, ao alcançar com sua coluna a ilha de Choele Choel, às margens do rio Negro, Roca não conteve seu entusiasmo:

> Este día de Choele-Choel es digno día siguiente de aquel [gran día de 1810]; porque **inaugurar el dominio de la civilización aquí donde la barbarie ha reinado tres siglos**, es lo que verdaderamente puede llamarse 'continuación de la tarea principiada el 25 de Mayo de 1810'. Fuimos entonces libres e independientes; damos ahora el paso más trascendental de nuestra soberanía adquirida (ROCA *apud* WALTHER, 1947: p.257, grifo meu)

Conquistadas em benefício da Nação, as quinze mil léguas gerariam riquezas e afastariam a insegurança e o suposto atraso representado pela existência indígena no interior do território nacional. Celebrando o sucesso da expedição, o presidente Avellaneda enviou uma mensagem de agradecimento a Roca em seu acampamento em Choele Choel:

> Mis felicitaciones son las de toda la Nación. Lo saludo en las márgenes del río Negro y Neuquén, donde su presencia realiza los votos de muchas generaciones y en que se presenta la bandera argentina sostenida por brazos gloriosos, haciendo un llamamiento a la civilización, al inmigrante, al genio de la Patria, para que desciendan y derramen sus beneficios (AVELLANEDA *apud* MUSEO ROCA, 2006: p.40)

Se por um lado o estabelecimento da fronteira estatal na margem norte dos rios Negro e Neuquén satisfez os anseios de longa data da Nação argentina, por outro selou um triste destino para as comunidades indígenas no país. Além da significativa perda humana, milhares de índios foram feitos prisioneiros e obrigados a adotar novas formas de vida. Mulheres e crianças tornaram-se pessoal doméstico em Buenos Aires; adultos foram direcionados às Forças Armadas ou transformados em mão de obra nos engenhos açucareiros em Tucumã; os caciques amigos receberam pequenas porções de terra, onde sob a tutela de clérigos e militares se transformaram em pequenos produtores agrários, sedentarizados e católicos. Segundo estimativas feitas pelo Departamento de Guerra e Marinha, no período entre agosto de 1878 e maio de 1879

"se eliminaron totalmente los restos de las tribus hostiles que habitaban en la zona recorrida por el ejército expedicionario, obteniéndose los siguientes resultados: 5 caciques principales prisioneros, 1 cacique principal muerto (Baigorrita), 1271 indios de lanza prisioneros, 1313 indios de lanza fuera de combate, 10513 indios de chusma prisioneros, 1049 indios reducidos. El resto de los salvajes que eludió la acción de las tropas nacionales tuvo que ganar prontamente refugios al sur del río Negro, hasta donde se extendería más tarde la acción depuradora del General Roca" (WALTHER, 1947: p.303)

Os últimos caciques soberanos dos pampas refugiaram-se nos inóspitos territórios ao sul do rio Negro, onde puderam desfrutar do breve período de liberdade que lhes restava. No ano de 1881, Julio Roca – agora Presidente da República – ordenou a realização de novas expedições militares ao lago Nahuel Huapi e ao sul do rio Limay, visando à conquista definitiva da região patagônica.

Em 1885, o general Lorenzo Vintter comunicou com satisfação ao general que a soberania estatal sobre a Cordilheira dos Andes e a Terra do Fogo encontrava-se enfim consolidada:

> En el sur de la República no existen ya dentro de su territorio fronteras humillantes impuestas a la civilización por las chuzas del salvaje. Ha concluido para siempre en esta parte, la guerra secular que contra el indio tuvo su principio en las inmediaciones de esa Capital el año de 1535. (VINTTER *apud* BECHIS, 2002: p.7)

3 CONCLUSÃO

Embora as discussões sobre o Deserto se tenham feito presentes desde a existência do Vice-Reinado do Rio da Prata, foi a partir de fins da década de 1860 que esse conceito adquiriu maior relevância e notoriedade no espaço público. Com a superação dos conflitos políticos internos que assolavam o país e com o término da Guerra do Paraguai, deu-se início a um irremediável processo de expansionismo territorial interno, elaborado primeiramente pelo Ministro da Guerra e Marinha Adolfo Alsina e, após seu repentino falecimento, reformulado pelo seu crítico Julio Argentino Roca.

Os planos de territorialização desenvolvidos por Alsina e Roca possuíam inúmeras particularidades estratégicas. As políticas de fronteira elaboradas expressavam as diferentes propostas que os Ministros possuíam quanto ao destino a ser atribuído às comunidades indígenas na Argentina, revelando assim a intrínseca relação existente entre guerra e política. Corroborando o estrategista prussiano oitocentista Karl Von Clausewitz[5], também eles partilhavam da ideia de que as táticas militares subjazem posicionamentos políticos específicos, de modo que os diferentes tipos de guerra constituíam cada qual uma manifestação e um instrumento de políticas específicas que se buscava implementar.

Para o jurista Adolfo Alsina, por exemplo, os indígenas eram passíveis de ser integrados à comunidade nacional. Através da religião e da educação, abandonariam progressivamente sua vida errante e adquiririam costumes mais civilizados. Dessa forma, Alsina julgava que o grande inimigo da Nação argentina a ser combatido era o Deserto. Espacialidade, qualificada como morada da barbárie, era o Deserto que precisava ser conquistado e povoado em benefício da civilização. Para tanto, o Ministro imprimiu à sua política de fronteiras um tom mais pacífico e defensivo. A sua proposta central era ocupar os novos terrenos mediante o avanço progressivo da linha de fronteira até o sudoeste, apossando-se de localidades estratégicas. Essa guerra

[5] Nas palavras de Clausewitz, "La guerra es un instrumento de la política; debe incluir en sí misma, necesariamente, el carácter de la política. La conducción de la guerra, en sus grandes delineaciones, es, en consecuencia, la política misma que empuña la espada en lugar de la pluma, pero no cesa, por esa razón, de pensar de acuerdo con sus propias leyes" (CLAUSEWITZ, 1832).

de posição rejeitava abertamente as tradicionais expedições punitivas e o enfrentamento direto com os nativos. A própria construção da *zanja* evidenciava que o objetivo primordial de Alsina não era extinguir os índios ou apartá-los da convivência com o homem branco, mas sim forçá-los a aceitar o projeto civilizador, submetendo-os à autoridade estatal e assimilando-os à vida nacional.

Essa atuação pacífica e defensiva, assentada sobre a proposta de uma conquista gradual do deserto, contrastava com o ímpeto impiedoso do chefe das fronteiras do interior, general Julio Roca, para o qual a guerra contra os índios deveria assumir um caráter avassalador. Logo, as propostas de Alsina foram rapidamente rejeitadas após sua morte em 1877. Ao assumir o cargo de Ministro da Guerra e Marinha, o general Julio Argentino Roca deu início à empreitada que denominou de "Cruzada contra a Barbárie dos pampas até os Andes". Influenciado pelos ideais evolucionistas e pelo pensamento militar prussiano, desenvolveu um novo olhar sobre os índios e retomou o projeto de expansão territorial ofensivo presente na Lei nº215. O general julgou, assim, que a transformação imediata do rio Negro em linha de defesa contra os *malones* e a realização de incursões-relâmpago contra as *tolderias* indígenas teriam resultados bem mais eficazes do que os avanços militares progressivos e a trincheira erguida por Alsina em meio ao Deserto. O pressuposto da inferioridade biológica incontornável lhe serviu de justificativa para essa organização de uma guerra de movimento sem precedentes, que objetivava a "limpeza do território" mediante a extinção física dos nativos. Se antes eram considerados interlocutores políticos e parceiros militares, acreditava-se agora que os índios estavam fadados ao irremediável desaparecimento diante da superioridade da raça branca e da chegada dos imigrantes europeus.

Valendo-se do apoio de importantes setores da sociedade argentina Roca foi capaz de levar adiante a Conquista do Deserto. Embora tenha se deparado com a resistência indígena, as novas táticas de guerra e as tecnologias bélicas desequilibraram as forças em favor do Exército Nacional. Concluída em 1885, a territorialização das regiões pampeana e patagônica teve efeitos devastadores do ponto de vista histórico e antropológico. Os ecos do extermínio, da desagregação cultural e da invisibilização social ressoam ainda hoje na Argentina e reforçam o triste panorama das comunidades indígenas no país.

Em que pesem as particularidades estratégicas dos projetos de Alsina e Roca, devemos interpretá-los enquanto etapas complementares do processo de construção da Nação argentina e de seu território correspondente, já que ambos estavam a serviço da mesma Razão de Estado, isto é, a supressão do Deserto em prol da construção de uma base física para a Nação argentina civilizada e moderna. Ao contrário do que se costuma interpretar, as guerras de posição e de movimento não se excluem mutuamente. Atuando no sentido de garantir a preservação do terreno e a proteção das forças militares, a postura defensiva preparou o caminho para uma ação ofensiva bem sucedida. Roca declarou em diversas ocasiões que o sucesso de sua empreitada se devia em parte à contribuição prévia de Alsina, que havia concluído uma etapa fundamental do processo de territorialização da região austral. O general reconheceu que a nova linha de fronteira estabelecida em Carhué e Guaminí, situada em meio ao Deserto, atuou como base para o avanço das frentes expedicionárias até o rio Negro. Além disso, atribuiu ao sistema de fortins erguido por Alsina a capacidade de desestruturação de parte da resistência indígena e de atenuação dos *malones*.

Os projetos de territorialização do Deserto austral devem ser compreendidos em seu conjunto e sempre à luz do processo de construção e consolidação do Estado-nação argentino, em curso em fins do século XIX. Típica das experiências periféricas pós-coloniais, a construção do Estado argentino assumiu uma dimensão essencialmente territorial, voltada para a incorporação jurídico-formal das regiões chaquenha, pampeana e patagônica. Nesse contexto. o Estado argentino via-se impelido a ingressar em um processo de construção da sua própria territorialidade, que implicaria o enfrentamento do "problema indígena", isto é, a elaboração de estratégias de dominação das populações autóctones, seguida da sua submissão ou incorporação.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMONDA, Héctor; FERGUSON, Juan. "Imagens, 'deserto' e memória nacional – as fotografias da campanha do Exército argentino contra os índios – 1879". In: **De sertões, desertos e espaços incivilizados**. Angela Mendes de Almeida, Berthold Zilly e Eli Napoleão de Lima (org). Rio de Janeiro: FAPERJ: MAUAD, 2001

BECHIS, Martha. La 'organización nacional' y las tribus pampeanas en Argentina durante el siglo XIX. In: **Pueblos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina, siglo XIX**. CEDLA Latin America Studies (CLAS) series, nº88, 2002.

BLENGINO, Vanni. **La zanja de la Patagonia. Los nuevos conquistadores: militares, científicos, sacerdotes y escritores**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005.

CLAUSEWITZ, Karl von. **De la guerra**. Disponível em: <http://www.lahaine.org>. Acesso em: 25/01/2013.

DELRIO, Walter Mario. **Memorias de expropiación: sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872-1943)**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

JONG, Ingrid de. "Indio, nación y soberanía en la cordillera norpatagónica: fronteras de la inclusión y la exclusión en el discurso de Manuel José Olascoaga". In: Lídia R. Nacuzzi (comp.) **Funcionarios, diplomáticos, guerreros: miradas hacia el otro en las fronteras de Pampa y Patagonia (siglos XVIII y XIX)**. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropologia, 2002.

MASES, Enrique. **Estado y cuestión indígena: el destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910)**. Buenos Aires: Prometeo, 2002.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Geografia Histórica do Brasil**. São Paulo: Annablume, 2009.

PASSETTI, Gabriel. **O mundo interligado: poder, guerra e território nas lutas na Argentina e Nova Zelândia (1826-1885)**. Tese (doutorado). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

SARASOLA, Carlos Martínez. **Nuestros paisanos los indios: vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina**. Buenos Aires: Emecé Editores, 1992.

SILVESTRI, Graciela. **El lugar común: una historia de las figuras de paisaje en el Río de la Plata**. Buenos Aires: Edhasa, 2011.

ZUSMAN, Perla. "Desierto, Civilización, Progreso. La Geografía del Gran Chaco y el proyecto político territorial de la formación del Estado Argentino". In: **Ería: Revista cuadrimestral de geografía**. N°51, 2000, pp.60-68.

Museo Roca, Área Documentación – Archivo ROCA, Transcripción y fotocopia 001076, 001082.

OLASCOAGA, Manuel. **Estudio Topografico de La Pampa y Rio Negro**. Buenos Aires: Ostwald y Martinez, 1881.

SABATO, Hilda. **La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A, 1998.

WALTHER, Juan Carlos. **La conquista del desierto: síntesis histórica de los principales sucesos ocurridos y operaciones militares realizadas en la pampa y Patagonia, contra los indios (años 1527-1885)**. Buenos Aires: Círculo Militar, 1948.

RECEBIDO - 02/11/2013
APROVADO - 07/04/2014

O FIM DA GUERRA DO PARAGUAI E AS RELAÇÕES BRASIL – PARAGUAI NO PÓS-GUERRA

Braz Batista Vas[1]

A Guerra do Paraguai foi um evento militar de grande envergadura para as nações que nela se envolveram e vários foram os fatores que influenciaram o início das hostilidades entre os países da Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai) e o Paraguai, e seu desfecho, além da vitória militar, afetou profundamente as sociedades envolvidas.

O conflito com o Paraguai se configurou num importante repositório da história militar e diplomática brasileira, por se tratar justamente do único grande conflito internacional a mexer não somente com o Brasil, mas também com outros três países da América do Sul, a saber, Argentina, Paraguai e Uruguai. O drama do conflito com o Paraguai, portanto, provêm de uma complicada trama político-econômica que assolava a região do Rio da Prata, com questões relativas a aspectos econômico-comerciais, tensões quanto a demarcação de fronteiras e uma delicada relação diplomática entre os envolvidos.

O Brasil do segundo reinado teve uma história recheada de atividades militares de grande ou pequena expressão. Vários episódios contribuíram tanto para a formação do Brasil enquanto nação como para o aprimoramento de instituições que figuram, no mais das vezes, como pilastras básicas do Estado - Nação. Desde a Regência o Brasil vinha experimentando uma vida de agitações que quase sempre envolviam intervenções militares a fim de se apaziguar ânimos ou refrear descontentamentos. A economia brasileira na segunda metade do século XIX foi amplamente influenciada pelo conflito com o Paraguai, dentre outros setores que também sofreram com a guerra.

---

[1] Professor Adjunto do Curso de História da Universidade Federal do Tocantins – UFT – Campus de Araguaína; Membro do GEDES – Unesp-Campus de Franca; Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Violência – NUPEV; E-mail: brazbv@uft.edu.br

Por seu turno, ao longo da história platina as relações do Paraguai com os demais países da região sempre foram complicadas. Ora prevaleciam as tensões quanto a acordos comerciais e fronteiriços, ora o Paraguai submergia em longo período de isolamento, com pouquíssimos contatos diplomáticos com os países vizinhos. Das contendas diplomáticas ao *casus belli*, ocorreram mudanças substanciais nas relações entre Brasil e Paraguai, com forte impacto no contorno de certos trechos de fronteira, na navegação fluvial, no comércio da região e na balança de poder da geopolítica regional.

Por ser um conflito sem precedentes na América do Sul, a guerra contra o Paraguai se alardeou por estas paragens como um dos primeiros exemplos das guerras com algumas características modernas, a exemplo do princípio da *guerra total*[2]. A América do Sul passou a conhecer melhor a enorme diversidade e potencial destrutivo da artilharia, a relativa ineficiência da cavalaria numa guerra de posições, a extrema importância de um corpo de engenheiros, médicos e um esboço do que mais tarde veio a se configurar como serviço de intendência e logística, vital a manutenção dos esforços de guerra.

A finalização da Guerra do Paraguai

É nesse contexto, de uma vida político social bastante agitada, devido a vários fatores e diversas conjunções de interesses, tanto nacionais como internacionais, que a vida militar brasileira começa a ficar cada vez mais expressiva no plano internacional regional.

O Brasil, ao início da guerra, em 1865, firmou um tratado com seus aliados, o Uruguai e a Argentina, conhecido como o Tratado da Tríplice Aliança. Um tratado secreto, ou ao menos o foi até que representantes do governo uruguaio divulgaram seu conteúdo. Por esse tratado a guerra somente seria encerrada sob determinadas condições e ao atendimento de alguns pleitos, especialmente os relativos a questões fronteiriças e a navegação nos rios da região.

[2] CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fintes; Brasília: Ed. Unb, 1979.

Por conseguinte, a guerra só se encerraria, por exemplo, com a deposição ou morte do presidente paraguaio[3] Francisco Solano López e, tanto Brasil quanto a Argentina, cobiçavam consideráveis extensões de terras que os paraguaios consideravam suas.

Como consequência, foi uma guerra cruenta, longa e tremendamente dispendiosa para o Império. Uma guerra que trouxe inúmeras inovações, algumas tecnológicas, outras organizacionais, mas ainda seguiu os mesmos padrões, em termos de estratégias e táticas militares, da Guerra da Criméia (1853-1856), conflito que, em termos militares, significou a transição das guerras ao estilo napoleônico para os conflitos modernos.

Num enorme esforço militar, o Império recrutou homens, ora voluntariamente ora a pau e corda[4], juntou corpos militares terrestres distintos num mesmo esforço e teatro de operações, caso do Exército de linha, da Guarda Nacional, de Voluntário da Pátria e milícias rio-grandenses. As dificuldades com a organização militar foram enormes, a mortandade, entre doenças e mortes nos combates também foi altíssima, assim, à medida que muitos soldados e oficiais eram remanejados ao longo dos combates, novas unidades eram criadas ou extintas, os corpos se remodelavam com o que estava disponível, e as rusgas entre oficiais eram corriqueiras, mas raramente tais indisposições passavam para o discurso oficial sobre a guerra.

---

[3] De acordo com o artigo 6º do Tratado da Tríplice Aliança, "os aliados se comprometem solenemente a não deporem as armas senão de comum acordo, e somente depois de derrubada a autoridade do atual governo do Paraguai; bem como a não celebrarem tratados de paz, trégua ou armistício, nem convenção alguma para suspender ou findar a guerra, se não de perfeito acordo entre todos".

[4] Recrutamento forçado. Para uma discussão mais específica sobre esse assunto ver os trabalhos de IZECHSOHN, Vitor. "Recrutamento militar no Rio de Janeiro durante a Guerra do Paraguai". In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 179-208; SALLES, Ricardo. *Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do Exército.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

Nesse contexto, em 1869, após invadir e adentrarem território paraguaio até sua capital, Assunção, o oficial brasileiro de maior prestígio junto ao Imperador e comandante das forças aliadas, Caxias, considerando cumprida sua tarefa militar, alegou problemas de saúde e retirou-se da guerra. Assumiu seu lugar o marido da princesa Isabel, o Conde D'Eu[5], que conduziu as operações até a morte do presidente paraguaio Francisco Solano Lopez e o encerramento definitivo do conflito.

Dentre os membros da Tríplice Aliança, as complicações para o encerramento militar do conflito pesaram mais sobre o Brasil. Nas palavras de Dionísio Cerqueira, que esteve presente em um banquete ocorrido em Assunção, em 1869, em honra ao plenipotenciário brasileiro e Conselheiro José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco:

> Nesta festa, modesta pelos recursos de que dispúnhamos, mas sincera e altamente significativa, oferecida ao ilustre homem de Estado, [...] ouviu com verdadeira surpresa alguns discursos, felizmente poucos, em que se manifestou o desejo de não prosseguir na guerra, pois não passaria de uma *inglória campanha de montoneras*.
> Outros contestaram, afirmando que a hidra paraguaia não estava com todas as cabeças decepadas, e preparava-se na cordilheira para novos botes.[6]

[5] Conde D'Eu, Luís Felipe Gastão de Orléans, (1842-1922), príncipe imperial e general do exército brasileiro, nasceu em Neuilly, França, a 28 de abril de 1842, era neto do rei francês Luís Felipe. Casado a partir de 1864, com a princesa Isabel, foi comandante-em-chefe do exército aliado na última fase da Guerra do Paraguai, vencendo as batalhas de Peribibuí e Campo Grande.

[6] CERQUEIRA, Dionisio. *Reminiscências da Campanha do Paraguai, 1865-1870*. Rio de Janeiro: Biblioteca do exército, 1980. p. 312.

No dia 1º de janeiro de 1869 as tropas brasileiras ocuparam a capital paraguaia, Assunção, lá se instalando. As tropas argentinas acamparam nos arredores da cidade. Desse modo, antes do final da guerra e antes da morte de Solano Lopez, em despacho a Paranhos, datado de 1 de fevereiro de 1869, o Barão de Cotegipe chamava a atenção da representação diplomática brasileira em Buenos Aires de que:

> V. Exa. Conhece perfeitamente todos os compromissos da presente guerra e a gravidade da situação atual. Por um lado, o inimigo esta inteiramente vencido, arrazadas as suas fortificações, aprisionado o seu material de guerra e dominado todo o seu litoral. Por outro lado, parece certo que o General López ainda permanece no território paraguaio e tenta manter-se no interior. Presume-se também, e com fundamento, que o General Mac-Mahon, Ministro dos Estados Unidos da América do Norte, se acha junto ao ditador e o anima com sua presença.[7]

Havia considerável preocupação do governo imperial, ainda que mal terminada a guerra, com as pretensões argentinas, entretanto, na mesma correspondência o Barão de Cotegipe orienta Paranhos a respeitar integralmente o Tratado da Tríplice Aliança como forma de garantir os interesses brasileiros e ao mesmo tempo manter as boas relações com a Argentina, de forma que:

> Do tratado da Tríplice Aliança umas disposições já estão de fato realizadas, outras o podem ser desde já e definitivamente. As que tem sua execução no futuro e as que consistem somente em franquezas de navegação e comércio, tão valiosas serão negociadas hoje, como se o forem depois que tenha cessado de todo a resistência do General López. Pelo contrário, mais tarde, quando o governo provisório se sinta inteiramente desassombrado do inimigo comum, pode ser muito difícil o seu assentimento as disposições de limites e outras que importam em ônus para o seu país. Haveria algum

[7] Despacho do Barão de Cotegipe à José Maria da Silva Paranhos em 01/02/1869, apud FRAGOSO, op. cit., p. 281-282.

> perigo em encetar-se desde já essa negociação se pretendêssemos modificar o tratado da Tríplice Aliança no que toca a limites da República Argentina. Mas o Governo Imperial reconhece que a base dessa negociação deve ser o compromisso solene que estabeleceu o tratado de 1 de maio de 1865.[8]

A essa altura da guerra um grupo de paraguaios havia se organizado e encaminhado correspondência aos representantes diplomáticos dos Aliados em Buenos Aires, que eram José Maria da Silva Paranhos, pelo Brasil, Mariano Varela[9], pela Argentina e Adolfo Rodriguez[10], pelo Uruguai, se disponibilizando a formação de um governo provisório civil no Paraguai. Nesse mesmo sentido Paranhos apresentou em Buenos Aires um "apontamento e bases para os ajustes preliminares com o governo provisório" no Paraguai, visando o estabelecimento de novo governo para o Paraguai.

Era essencial finalizar as hostilidades em território paraguaio, de forma que o afastamento de Caxias demandava uma imediata substituição sem gerar ou ampliar fissuras no comando das forças da aliança. Nesse momento entra em cena a figura do Conde d'Eu. No Relatório da Repartição dos Negócios da Guerra de 1870, assim se relata o momento em que o Conde d'Eu assumiu o comando das forças aliadas:

> Congratulo-me com a Representação Nacional pela gloriosa terminação da guerra, que por mais de cinco annos fomos obrigados a sustentar em desaffronta da honra nacional e dos altos interesses do paiz.

---

[8] Despacho do Barão de Cotegipe à José Maria da Silva Paranhos em 01/02/1869, apud FRAGOSO, op. cit., p. 283.

[9] Ministro das Relações Exteriores da Argentina entre outubro de 1868 e agosto de 1875, quando assume Bernardo Irigoyen.

[10] Enviado Especial e Ministro Plenipotenciário da República Oriental do Uruguai na Argentina entre fevereiro de 1869 e outubro de 1875.

O dictador Francisco Solano Lopez, levado de derrota em derrota desde Iatahy até Lomas Valentinas, onde o valente Exercito alliado destroçou nos sempre memoraveis dias de Dezembro, as principaes forças inimigas e a ultimas fortificações que então lhe restavão, achando-se sem material de guerra, e tendo perdido quasi toda sua artilharia, ainda assim, não obstante confessar-se vencido, foi com pertinacia embrenhar-se nas Cordilheiras, julgando-as talvez inexpugnaveis, para ahi fortificar-se e continuar a resistir com o que pudesse reunir dos restos do seu numeroso exercito.

Era, pois, forçoso desaloja-lo, através de grandes obstaculos, d'essas agrestes e alcantiladas serranias, e anniquilar inteiramente os meios de resistencia de que ainda dispuzesse, obrigando-o por este modo a render-se ou abandonar para sempre o territorio paraguayo.

Foi nesta fase da guerra que o Augusto Principe o Sr Marechal de Exercito, Conde d'Eu, chegando a Assumpção a 14 de abril do anno proximo passado, seguiu sem demora para Luque, e assumiu a 16 o comando em chefe de todas as nossa forças em operações, para desempenhar a difficil, porém muito honrosa e gloriosissima commissão que lhe fôra confiada.

Desde logo occupou-se o General em Chefe em preparar com actividade louvável os meios de acção, e prover do necessario as forças a cuja frente tinha de continuar as operações de guerra, fazendo ao meso tempo explorar os terrenos que devia percorrer, afim de serem batidas, como com effeito o forão, quaesquer partidas inimigas que nelles se encontrassem[11].

[11] RELATÓRIO da Repartição dos Negócios da Guerra de 1870, Arquivo Histórico do Exército. p. 7-8.

Aos apontamentos de Paranhos o representante argentino questionou a adesão do governo provisório paraguaio ao Tratado da Tríplice Aliança e mesmo a formação de um governo provisório paraguaio sem estar ainda todo o território guarani livre das influências de Lopez. O representante uruguaio concordou com o ponto de vista argentino. Para resolverem a questão o termo 'adesão' foi suprimido e substituído, sem prejuízo de seu claro entendimento e dos interesses aliados por 'tendo presentes as prescrições do referido tratado'. E assim seguiram-se os ajustes e arranjos diplomáticos quanto às providências do término da guerra.

É curioso notar que nas correspondências entre Cotegipe e Paranhos ou mesmo entre Paranhos e o representante Argentino, quando se referem às providências quanto a Lopez, falava-se em aprisioná-lo ou expulsá-lo do território paraguaio, ou mesmo em relação à guerra, que esta era dirigida ao governo paraguaio, consubstanciado na figura de Solano Lopez, e não contra o povo paraguaio, tido nos documentos oficiais como vítima do "despótico governo de Lopez".

Ao mesmo tempo em que a guerra era efetivamente finalizada no que tange as operações militares, política e diplomaticamente já estava em curso a construção de uma clara distinção entre um governo contra o qual se movia uma guerra e um estado que existia e continuaria existindo após o fim da guerra, a despeito do funesto saldo de paraguaios mortos e qualquer outro ressentimento em relação aos aliados de modo geral. As conversações seguiram sob pressões de ambos os aliados. No tocante ao Brasil, tratava-se da enorme preocupação do governo e da diplomacia imperial de que a Argentina se arrogasse restabelecer as antigas disposições territoriais do Vice-Reinado do Rio da Prata e também sobre como essa guerra era vista na Europa e nos EUA.

Em 2 de junho de 1869, em Buenos Aires, foi concluído e assinado pelos representantes da Tríplice Aliança a "formulação definitiva das condições para o reconhecimento do governo provisório paraguaio[12]".

[12] FRAGOSO, op. cit., p. 295.

Em 8 de junho de 1869, por meio de uma nota coletiva dos representantes aliados, a resolução final foi comunicada a comissão paraguaia. Após formada uma comissão com cinco nomes, em 5 de agosto de 1869, antes de encerrada a guerra, foi escolhido um triunvirato que seria, na prática, o novo governo paraguaio. Em 15 de agosto eles tomaram posse e nessa solenidade, em seu discurso Paranhos disse:

> Tem sido quase sempre uma desgraça para a América do Sul independente que suas grandes crises políticas não sejam desde o princípio bem compreendidas pelas potências chamadas a defender a civilização e a prestar por toda parte o seu apoio moral à causa do direito e do progresso. Desta vez, senhores, nesta porfiada luta, que ainda dura porque o Marechal López abusou horrivelmente do seu poder despótico e de uma população ignorante de seus destinos, na guerra do Paraguai, senhores, *não só europeus, mas até americanos se iludiram em suas apreciações, contribuindo destarte, sem o quererem, para prolongarem o martírio do povo paraguaio e os sacrifícios enormes de três nações*, que se aliaram em nome de sua honra audazmente ofendida e de direitos incontestáveis e essenciais à sua segurança e prosperidade.[13]

No campo diplomático, repare-se que muito sutilmente, a fala do representante diplomático brasileiro procura deslocar, naquele contexto de final de guerra, uma substancial parte da culpa pelo prolongamento e violências da guerra as potências europeias e aos Estados Unidos por não apoiarem de imediato à causa aliada e por manter simpatias com o governo de Solano López. O despreparo e ineficiência das forças brasileiras passam a ser um reduzido componente do todo que agora incorporava novos vetores da complexa relação causa e efeitos da guerra e colocava novos desafios no contexto regional e na conjuntura internacional.

[13] Trecho do discurso de José Maria da Silva Paranhos, futuro Visconde de Rio Branco, em 15/08/1869, na cerimônia de posse do governo provisório paraguaio, transcrito por FRAGOSO, op. cit., p. 297. Grifo nosso.

O fim da guerra culminou num período de ocupação militar do Paraguai por tropas aliadas, em sua maioria brasileiras, de 1870 a 1876, período no qual foi negociada e gestada a composição da nova estrutura que governaria o estado paraguaio. A ocupação militar foi acompanhada da presença de um representante diplomático e plenipotenciário brasileiro junto ao governo paraguaio. A esse plenipotenciário cabia garantir a prevalência dos interesses brasileiros no Paraguai, especialmente ante os interesses argentinos. O Brasil só estabeleceu uma legação diplomática oficial no Paraguai a partir de 1872, antes desse ano o plenipotenciário brasileiro geralmente ficava em Buenos Aires.

De acordo com Fragoso[14], entre 1870 e 1873 ficou um pequeno contingente militar em território paraguaio que nunca ultrapassou a quatro mil homens. Entre 1872 e 1876 os efetivos totais do Exército Imperial variavam entre pouco menos de 18.000 a 15.000 homens, com redução do contingente ano após ano, já contabilizado o efetivo de ocupação no Paraguai da força terrestre e da Marinha brasileira, que mantinha no mínimo seis navios no porto de Assunção durante esse período de ocupação.

Com o fim da guerra, a contra gosto de certos interesses argentinos, manteve-se a independência paraguaia e a mediação do presidente norte-americano na resolução da questão fronteiriça entre Argentina e Paraguai, com ganho de causa ao Paraguai, ajudou a amainar certas inconveniências diplomáticas causadas pela guerra.

Este período de ocupação resultou ao Brasil, após o conflito, na assinatura com o Paraguai de um Tratado de Livre Navegação no Rio Paraguai, o que garantiu a principal via de acesso a Província do Mato Grosso, além das possibilidades comerciais decorrentes da livre navegação no mesmo rio. Junto com a navegação, o Brasil garantiu também a incorporação de uma considerável porção de terras ao território nacional, especialmente nas áreas dos estados do Paraná e Santa Catarina, fixando limites geográficos mais precisos com o território paraguaio.

---

[14] FRAGOSO, Augusto Tasso. *História da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1960. Vol. 5.

Sobre a ocupação do território paraguaio, predominantemente por tropas brasileiras, pouco se tem escrito sobre a atuação da diplomacia brasileira neste período de ocupação e suas rusgas com os militares brasileiros[15], que por vezes tomavam algumas atribuições da diplomacia para si, especialmente nalguns casos em que o objetivo era conseguir vantagens financeiras ou comerciais individuais.

No cenário interno brasileiro, mais precisamente na corte, as preocupações com a assinatura de um acordo de paz com o Paraguai e a discussão sobre a abrangência e efeitos do Tratado da Tríplice Aliança eram colocados ao Conselho de Estado. É interessante notar que a preocupação quanto às ações e pretensões argentinas eram maiores do que propriamente com a dinâmica interna do Paraguai. As atas das reuniões de 26 de abril de 1870 e 07 de dezembro de 1870 do Conselho de Estado debatem as preocupações sobre as concessões territoriais a serem feitas pelo Paraguai a Argentina em função do cumprimento de dispositivos do Tratado da Tríplice Aliança e da relutância do governo argentino em aceitar um governo provisório no Paraguai pós-guerra. Além disso, no panorama interno brasileiro, a guerra contra o Paraguai desenhava novos contornos para o Exército regular, de forma que:

> Depois da guerra com o Paraguai, entretanto, o cenário fica mudado inteiramente. Na proporção do envolvimento de cada figura ilustre de chefe militar na vida política existia o fato ou a possibilidade de envolvimento do Exército. E o Exército, agora, tinha importância.[16]

A guerra foi finalizada, mas as disputas e o jogo de interesses na região estavam apenas buscando e ajustando novos caminhos a serem percorridos. As negociações e acordos principiaram antes mesmo de se ter a guerra efetivamente finalizada.

---

[15] Para uma discussão mais específica de aspectos da vida política paraguaia no imediato pós-guerra ver DORATIOTO, Francisco F. Monteoliva. "A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-1876)". In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 209-236.

[16] SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965. p. 141.

Negociações e acordos no pós-guerra

O final da campanha foi um período de preocupação do Império quanto às discussões ou questionamentos quanto à atuação brasileira. Além disso, sobressaia a preocupação com a navegação, pois o Rio Paraguai foi canal primordial no abastecimento de gêneros alimentícios, armas, munições e soldados para os acampamentos militares aliados. Era um rio que trazia em seus canais e portos muito mais que o potencial do liberalismo econômico, sendo o principal elemento estratégico da região platina, tanto pela sua disposição geográfica quanto pela sua representatividade política.

A definição de limites fronteiriços também gerou calorosos debates diplomáticos. No entender de Tasso Fragoso, quando este se debruçou sobre a história do imediato pós-guerra,

> O leitor verá a toda a luz a razão por que o Paraguai não sofreu nenhum prejuízo em seus limites com o Brasil, e poude afinal guardar a posse do Chaco, primeiro mediante suas negociações diretas com a Argentina, depois em vista do laudo do presidente Rutherford Hayes (novembro de 1878). Ficará patente nesse lance singular o apoio fraternal e sincero que lhe prestou o Brasil.[17]

A assinatura de um Tratado Preliminar de Paz com o Paraguai foi realizada em Assunção, em 1870. O tratado definitivo foi assinado separadamente, entre Brasil e Paraguai, na cidade de Assunção, em 9 de janeiro em 1872, no "Tratado Definitivo de Paz e Amizade Perpétua", e um "Tratado de Limites". Uma comissão mista foi formada para proceder à demarcação limítrofe entre Brasil e Paraguai, sendo este trabalho finalizado em 1874, sob a chefia de Rufino Enéias Gustavo Galvão, mais tarde Visconde de Maracajú. Esses acordos foram complementados em 1927, por um "Tratado de Limites Complementar ao de 1872", e posteriormente, em 1930.

---

[17] FRAGOSO, Augusto Tasso. *A paz com o Paraguai depois da Guerra com Tríplice Aliança*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941. Separata do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. p. 10.

Assim, os anos imediatamente posteriores à guerra, além de demandarem maior atenção quanto ao possível ressurgimento de 'lopiztas' e do estado de atenção em relação a tendências 'argentinistas'[18], também ensejava um continuo esforço logístico para repatriar os contingentes que atuaram na guerra e grande parte do aparato bélico lá utilizado. Os efetivos no Paraguai só aumentaram pontualmente, quando foi necessário apoio ao governo paraguaio para controlar os ânimos da oposição, a exemplo do que ocorreu em 1874, quando foi deslocado para Assunção o 2º Batalhão de Artilharia, com 398 homens vindos de Corumbá.

Entre 1870 e 1876 realizaram-se cinco conferências envolvendo Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai a fim de se combinar os devidos tratados de paz e resolver as demais questões quanto à ocupação, fronteiras, navegação e comércio na região. Em 9 de janeiro de 1872 o Império do Brasil já havia assinado, em separado, um tratado de paz com a República do Paraguai. A Argentina, entretanto, por divergências em relação a reivindicações territoriais na fronteira com o Paraguai e considerando a pressão diplomática brasileira, somente após a mediação do presidente norte-americano Rutherford Birchard Hayes, no tocante a definição do controle da área entre o Rio Verde e o braço principal do Rio Pilcomayo, com ganho de causa ao Paraguai, que reconheceu e assinou em 1876 a paz com a República do Paraguai.

Os atritos entre representantes plenipotenciários e militares brasileiros ensejou algumas complicações políticas para o Império, especialmente com a Argentina, que reclamava da excessiva ingerência brasileira na reestruturação das forças políticas paraguaias com vistas a organização de um novo governo. Por outro lado, tanto militares quanto os homens de Estado do Império brasileiro procuravam, além de fazer prosperar suas iniciativas particulares de lucrar com a situação do imediato pós-guerra, trabalhar também para manter as boas relações com a Argentina e ao mesmo tempo limitar as influências daquele país em suas ambições territoriais e sobre a dinâmica política paraguaia.

---

[18] DORATIOTO, Francisco F. Monteoliva. "Ocupação político militar brasileira do Paraguai (1869-1876)". In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 210.

Um ano antes de a Argentina assinar finalmente a paz com o Paraguai, permaneciam nos discursos das proeminentes figuras do Império a preocupação em manter um constante estado de prontidão ante qualquer pretensão argentina em insistir na reconstituição do Vice-Reinado do Rio da Prata. Ainda em 1875,

> [...] dizia o Barão do Rio Branco, citado por Nabuco, que a política internacional do Brasil "consistia, como ainda hoje (1875), em manter a independência dos dois Estados ameaçados pela ambição argentina, o Paraguai e o Uruguai" com o que se impediria a reconstituição do Vice-Reinado do Prata.[19]

Após a Argentina, em 1876, reconhecer de fato e de direito a independência e integridade paraguaia o Brasil já havia retirado seus últimos efetivos do território paraguaio. De acordo o Relatório do Ministério dos Negócios da Guerra de 1877,

> A última fração de forças brasileiras deixou Assunção a 22 de junho de 1876, antes de expirar o prazo marcado na 5ª Conferência. Só a 11 de junho participou o Governo argentino à legação imperial que o Congresso havia aprovado o tratado de 3 de fevereiro.[20]

A retirada total das tropas brasileiras do território paraguaio foi marcada, entes de tudo, pelo cuidado que a diplomacia imperial dedicava às questões argentinas. Numa análise a *posteriori* do período, entretanto, verifica-se que o posicionamento geopolítico brasileiro contribuiu sobremaneira, direta ou indiretamente, para a unificação e consolidação da República Argentina.

---

[19] MELLO, Alexandre; MELLO, Nilva R. *O Brasil e a Bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Sociedade Impressora Pannartz, 1980. p. 262.
[20] Barão de Cotegipe apud FRAGOSO, p. 227.

Com o fim da guerra, no tratado de paz com o Paraguai, haviam diversas e importantes considerações a atender, a exemplo da indenização pelos gastos com a guerra, que o Paraguai deveria pagar. Houve muita discussão a respeito nos meios políticos brasileiros. A este propósito, e em consulta a Seção dos Negócios Estrangeiros, o relator da consulta, o visconde de São Vicente, esclarece que:

> 1º o tratado definitivo de paz prometeu ao Paraguai uma fixação – ou, por outra, uma redução benévola [da indenização pela guerra] – e, por certo, esta promessa deverá ser cumprida;
> 2º a república paraguaia não teria mesmo meios de satisfazer, ainda que com diuturna espera, essa considerável quantia;
> 3º em tais casos, é de boa política reduzir a exigência a termos que possam ter execução ou tronar-se práticos, embora no decurso de longo prazo.[21]

Sobre a capacidade da república paraguaia em arcar com esse ônus no pós-guerra, no mesmo parecer o visconde de São Vicente avalia que:

> [...] na atualidade, o Paraguai se acha em estado de suma penúria particular e pública, mas cumpre observar que é um país que tem um território muito fértil, navegação franca para o rio da Prata e ampla no seu interior; que para ele pode concorrer grande imigração; e que, para seu crescimento, apenas demanda um governo e administração inteligentes. A quanto, pois, poderá elevar-se em poucos anos a sua renda? É um elemento de que as seções estão privadas; elas ignoram, ate mesmo, quais fossem os rendimentos públicos desse país nos últimos anos, anteriores à guerra.[22]

---

[21] BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2009. Consulta 6/72, de 03/04/1872. p. 158.

[22] BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2009. Consulta 6/72, de 03/04/1872. p. 159.

Ao parecer do visconde de São Vicente, Nabuco de Araújo, sobre essa mesma consulta, destaca a necessidade de "coligirem elementos estatísticos e dar-se tempo ao restabelecimento da atividade de pacificação moral do Paraguai"[23], já que o Paraguai terminou a guerra com toda sua estrutura produtiva arrasada, além da drástica redução na população masculina adulta, com profundo impacto no restabelecimento da força de trabalho daquele país.

A dívida de guerra paraguaia ao Brasil só foi perdoada em 1930, diante de um novo contexto geopolítico regional, no qual a diplomacia brasileira e o regime de Vargas buscaram a reaproximação com o Paraguai.

Bens e propriedades paraguaias também se transformaram em objeto de disputas. A disputa por terras no Paraguai, a partir das disputas pela herança dos bens e propriedades de Francisco Solano López, foi catalisada pelas ações do período final do conflito. Ainda durante o conflito, a esposa de Solano López, Elisa Alicia Lynch, foi agraciada pelo marido com uma grande concessão de terras, assim, naquele curto período de guerra esta:

> [...] tornou-se proprietária, por doação de López, de vastas extensões de terra no atual estado brasileiro do Mato Grosso e nas margens do rio Pilcomayo, uma área que acabou se tornando argentina. As terras, então de propriedade do governo paraguaio, passaram ao seu controle em 17 de agosto de 1865. Ela se tornou, na época, a maior proprietária de terras da América – a área em seu nome era superior à do território da Holanda – além de possuir 32 imóveis urbanos no país.

[23] BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2009. Consulta 6/72, de 03/04/1872. p. 160.

> Nunca, porém, as teve de fato. Com os acordos de território do pós-guerra, a Argentina se apossaria das terras vizinhas ao Pilcomayo e o Brasil se tornaria dono das do Mato Grosso. Depois do conflito, começou uma longa disputa jurídica de seus herderos contra os governos brasileiro e argentino em busca do reconhecimento de seus direitos sobre os terrenos.[24]

Dos filhos de Francisco Solano López, apenas um deixou herdeiros, Enrique Venancio:

> Enrique Venancio, nome com o qual madame Lynch homenageou Venancio, o único irmão de López com quem tinha boas relações, foi o seu sucessor nas disputas jurídicas contra os governos brasileiro e argentino para tentar reaver as terras que lhe pertenciam mas que haviam passado a fazer parte do território brasileiro de ambos os países. A família jamais conseguiu retomar suas terras.[25]

Essas disputas jurídicas, no enteder de autores como Doratioto, impulsionaram o revisionismo na historiografia sobre o conflito, especialmente no Paraguai, mas em termos concretos, não obtiveram sucesso quanto à recuperação das terras para os descendentes de López.

No período do imediato pós-guerra, por conta da atuação, por vezes nada patriótica de algumas personalidades do Império, entre diplomatas e militares, envolvidos nas complicadas negociações com o Paraguai ao fim da guerra, o acesso a essa documentação histórica sobre a Guerra do Paraguai no Brasil, sob a guarda do Itamaraty, permaneceu como ultrassecreta, especialmente a documentação

---

[24]ASSUNÇÃO, Moacir. *Nem heróis, nem vilões: curepas, cablocos, cambás, macaquitos e outras revelações da sangrenta Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 136.

[25] ASSUNÇÃO, Moacir. *Nem heróis, nem vilões: curepas, cablocos, cambás, macaquitos e outras revelações da sangrenta Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 135.

sobre a demarcação de fronteiras. Esse panorama só se alterou em 2011, com a nova Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), regulamentada em 2012 (Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012) pela presidenta Dilma Roussef.

Como essa nova legislação é extremamente recente, muitas pesquisas ainda estão por fazer, a exemplo das ações, procedimentos e posturas na construção histórica de determinadas personagens como heróis nacionais e demais subterfúgios inconvenientes, utilizados tanto pelo governo brasileiro quanto pelo governo argentino, caso dos supostos subornos de árbitros internacionais que mediaram à resolução de conflitos fronteiriços, e vantagens econômicas e comerciais para militares e diplomatas brasileiros que aturam no Paraguai por esse período, pois ainda esta por ser feito estudo mais abrangente e consistente a respeito.

Relações Brasil - Paraguai após a guerra: breve balanço

Alguns autores, na análise da geopolítica platina de meados do século XIX asseveram a preocupação do Império quanto a uma "situação de inferioridade estratégica no contexto geográfico convizinhante das nações do Prata[26]" como elemento norteador das ações diplomática e militares brasileiras na região platina ante as dificuldades de acesso por terra a província do Mato Grosso, e para reduzir os entraves quanto a navegação pelo sistema fluvial do Prata. As negociações para firmação de tratados de livre navegação sempre esbarraram nas pendências de fronteiras e pouco avançaram até o eclodir da guerra.

Após a guerra, ganhou vigor na região platina e especialmente no Paraguai os embates diplomáticos e a disputas de influências naquele país por parte de Brasil e Argentina. O Brasil, especialmente por meio de sua diplomacia, passou a atuar no Paraguai visando estabilizá-lo politicamente e reduzir ao máximo possível às influências argentinas no processo de reconstrução do Estado paraguaio.

---

[26] Ver MELLO, Alexandre; MELLO, Nilva R. *O Brasil e a Bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Sociedade Impressora Pannartz, 1980. p. 264.

Constitui-se reflexo dessa atuação diplomática brasileira, por exemplo, a figura de Bernardino Caballero, militar paraguaio que começou na guerra como sargento e saiu general, chegando a presidente do Paraguai entre 1880 e 1886, além de ser:

> [...] fundador e primeiro presidente da Associação Nacional Republicana, o Partido Colorado, que tem uma ala defensora da história de López. Fez um bom governo e ficou conhecido como *el reconstructor nacional*. [...] Antes de ser presidente do Paraguai, foi comandante do Exército e ministro da Guerra e da Marinha. Durante sua carreira, manteve-se sempre próximo do Brasil e distanciado da Argentina.[27]

Nas negociações diplomáticas que geraram o Tratado da Tríplice Aliança, os argentinos mantinham esperanças, manifestadas pelo próprio Rufino Elizalde, de ver reunidos Bolívia, Paraguai, Uruguai e a Argentina numa mesma federação. A assinatura do tratado, de certa forma esfriou os ânimos argentinos, especialmente por conta de seu artigo 8º, no qual:

> Os aliados se obrigam a respeitar a independência, soberania e integridade territorial da República do Paraguai. Em consequência, o povo paraguaio poderá escolher o Governo e instituições que lhe aprouverem, não podendo incorporar-se a nenhum dos aliados e nem pedir o seu protetorado como consequência desta guerra.[28]

As definições quanto à política externa brasileira, haja vista que as discussões no parlamento eram, em geral, acaloradas e pouco consistentes, advinham de poucas cabeças, de forma que em pouco tempo:

---

[27] ASSUNÇÃO, Moacir. *Nem heróis, nem vilões: curepas, cablocos, cambás, macaquitos e outras revelações da sangrenta Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 140.

[28] MELLO, Alexandre; MELLO, Nilva R. *O Brasil e a Bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Sociedade Impressora Pannartz, 1980. p. 282.

> O centro do pensamento político brasileiro aplicado às relações externas girava em torno de José Maria da Silva Paranhos, Visconde do Rio Branco, que aglutinava a maioria dos homens públicos em favor da "neutralidade limitada", uma formulação política moderada e enérgica ao mesmo tempo, sensível ao conceito de soberania e mais ainda ao do interesse nacional a defender. Correspondeu essa corrente à sustentação ideológica da política externa no período.[29]

Como Paranhos participou pessoalmente dos eventos que encerraram a guerra, especialmente, além das incumbências diplomáticas, auxiliando o Conde d'Eu, verificamos que a diplomacia imperial foi muito habilidosa no pós-guerra, no sentido de reduzir a influência argentina e fazer prevalecer os interesses brasileiros junto ao Paraguai.

Nas questões de limites, após o tratado de limites de 1872, a parte superior do Rio Paraguai teve sua fronteira delimitada oficialmente somente em 1927, por meio de um Tratado Complementar. Porém, em 1930:

> [...] as Comissões Mistas formadas para o trabalho de conservação e renovação da sinalização fronteiriça, ao chegarem a margem direita do rio Paraná, na altura da 5ª queda do Salto das Sete Quedas teve a sua ação perturbada pela intervenção do governo de Assunção que entendia que o chão em causa não era brasileiro.[30]

---

[29] CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 126.

[30] MELLO, Alexandre; MELLO, Nilva R. *O Brasil e a Bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Sociedade Impressora Pannartz, 1980. p. 282.

As divergências voltaram a aflorar em 1962, com o início dos estudos para o aproveitamento hidroelétrico das Sete Quedas, momento em que o Paraguai alegou estar ainda 'sub-judice' a soberania da região e apresentou ação contestatória ao governo brasileiro. A questão foi superada com a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, que manteve preservados os limites estabelecidos anteriormente no Tratado de 1872. De modo geral, a construção de um projeto de geração de energia elétrica por meio de uma usina hidroelétrica binacional, caso de Itaipu, pacificou sensivelmente as relações Brasil – Paraguai na segunda metade do século XX.

No início do século XX, a diplomacia brasileira manteve política de neutralidade em relação aos eventos paraguaios, como ao longo da Guerra do Chaco, de 1932 a 1936, no qual arbitrou, em conjunto com outros países da região, o fim do conflito, vencido pelo Paraguai. Essa política de neutralidade perpassou a Guerra Civil Paraguaia de 1947 e só foi alterada a partir da década de 1960.

O Paraguai, assim como vários outros países da América do Sul, no contexto de um mundo bipolarizado pela 'Guerra Fria', viveu uma sucessão de chefes militares que ascendiam ao poder por meio de golpes ou eleições suspeitas a partir de 1940, com destaque para o período de governo do general Alfredo Stroessner, de 1954 a 1989, cujo saldo, para além da 'operação condor', resultou na construção do maior complexo hidroelétrico do mundo, consubstanciado na Usina Hidrelétrica de Itaipu, uma imensa obra de engenharia binacional, erguida na fronteira entre Brasil e Paraguai.

A partir da década de 1960, com o projeto da hidrelétrica binacional, ocorre uma maior aproximação do Brasil com o Paraguai, o que atenua as influências argentinas sobre este último.

Em relação à guerra e suas permanências, na percepção de Moacir Assunção, "O Paraguai, país pobre e que conheceu pouco desenvolvimento, principalmente após a guerra, mantém praticamente intactos, com características físicas muito parecidas com as de quase 140 anos, os principais campos de batalha"[31], pois as consequências da guerra se fizeram carregar por longo tempo.

---

[31] ASSUNÇÃO, Moacir. *Nem heróis, nem vilões: curepas, cablocos, cambás, macaquitos e outras revelações da sangrenta Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 123.

O período de guerra e de ocupação militar do Paraguai na segunda metade do século XIX gerou o confisco de grande parcela da produção agrícola local que, concomitante a destruição da infraestrutura produtiva paraguaia, ampliou o número de mortos resultantes do conflito, além da perda de considerável porção de terras para o Brasil e para a Argentina e da obrigação em pagar indenizações de guerra. Por consequência, o Paraguai permanece, já iniciado o século XXI, com o estigma e as sequelas de um país 'atrasado', sem muito peso na balança de poder da geopolítica regional platina.

O Brasil, apesar de vencedor, saiu da guerra com a economia fragilizada e com instituições militares fortalecidas, o que viriam a ser tornar um dos elementos catalisadores do fim do império e início do período republicano.

Posteriormente, com a formação do Mercosul em 1991, por meio do Tratado de Assunção, as nações platinas iniciaram um longo e difícil caminho para a ampliação da integração latino americana, principiando pelo projeto de cooperação econômica entre Brasil Argentina, Uruguai e Paraguai.

No Paraguai do início do século XXI, os desafios postos à democracia e aos grupos que se digladiam pelo controle do poder político no país permanecem na pauta da dinâmica política local e do Mercosul, como demonstra o desenrolar de um processo de impeachment relâmpago que fustigou o mandado do presidente paraguaio Fernando Lugo, eleito em 2008. A imprensa brasileira ligada à esquerda, sobre esse evento, destaca que:

> A aparente calma popular contrasta com a ebulição de teorias que começam a ser formuladas para o golpe que ocorreu na sexta-feira 22 no Paraguai. Uma semana depois de o Congresso destituir em rito sumário o presidente do país democraticamente eleito, aumentam as certezas de que não foi por governar mal que Fernando Lugo caiu, e sim por contrariar interesses. E mais: surgem indícios de que o impeachment foi o último lance de uma grande armação possivelmente posta em prática no conflito entre sem-terra e um fazendeiro, causa apontada para sustentar o processo de cassação.[32]

[32] MENEZES, Cynara. "Os neogolpistas". In: *Carta Capital*, São Paulo, 4 de julho de 2012, ano XVII, nº 704, p. 30.

Vislumbra-se, assim, apesar das dificuldades, um cenário de confluência de cooperações e criação de mecanismos institucionais de caráter transnacionais ou multinacionais que promovam a integração latino-americana.

Todas essas considerações refletem apenas módicos aspectos decorrentes da mais famosa guerra que o Brasil participou no século XIX, com profundas repercussões na trama geopolítica para os países da região platina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARQUIVO Nacional, anotação IG1 436, códice 547.

ASSUNÇÃO, Moacir. *Nem heróis, nem vilões: curepas, cablocos, cambás, macaquitos e outras revelações da sangrenta Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

BARATTA, María Victoria. "A identidade nacional durante a Guerra do Paraguai. Representações, linguagens políticas e conceitos no jornal La Nación Argentina (1862-1870)". *Almanack*. Guarulhos, Departamento de História da Universidade Federal de São Paulo, n.03, p.82-98, 1º semestre de 2012.

BRASIL. Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: 1871-1874*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2009. Consulta 6/72, de 03/04/1872. p. 158.

CERQUEIRA, Dionisio. *Reminiscências da Campanha do Paraguai, 1865-1870*. Rio de Janeiro: Biblioteca do exército, 1980.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fintes; Brasília: Ed. Unb, 1979.

DORATIOTO, Francisco F. Monteoliva. "A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-1876)". In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 209-236.

DORATIOTO, Francisco. *Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954)*. Brasília: FUNAG, 2012.

FRAGOSO, Augusto Tasso. *A paz com o Paraguai depois da Guerra com Tríplice Aliança*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941. Separata do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

FRAGOSO, Augusto Tasso. *História da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1960. Vol. 5.

IZECHSOHN, Vitor. "Recrutamento militar no Rio de Janeiro durante a Guerra do Paraguai". In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 179-208;

MELLO, Alexandre; MELLO, Nilva R. *O Brasil e a Bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Sociedade Impressora Pannartz, 1980.

RELATÓRIO da Repartição dos Negócios da Guerra de 1870, Arquivo Histórico do Exército. p. 7-8.

SALLES, Ricardo. *Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do Exército*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

RECEBIDO - 11/09/2013
APROVADO - 07/04/2014

O ARMAMENTO DA INFANTARIA BRASILEIRA NA GUERRA DO PARAGUAI ENTRE 1866-1868: REVOLUÇÃO MODERNIZADORA OU DITADURA DOS COSTUMES?

Leandro José Clemente Gonçalves*

Há uma vasta discussão historiográfica sobre o caráter moderno/arcaico das Guerras da Criméia e da Secessão Americana. Pela aplicação do conceito de "moderno" ao fenômeno bélico se compreende o resultado de uma verdadeira Revolução em Assuntos Militares (ou *RMA, Revolution in Military Affairs*). Nos casos mencionados, esta revolução, hipoteticamente seria constatada pelos avanços tecnológicos da 2ª Revolução Industrial _ telégrafo, navios blindados a vapor (encoraçados), balões de observação e direção de tiro de artilharia, armamento raiado (rifle), munições cilindro-conodais, minas navais (torpedos), entre outro que teriam produzido uma drástica transformação na forma de se lutar, ou seja, na tática (MURRAY, Willianson, 1995). Recentemente, por exemplo, o jornalista Ricardo Bonalume Neto, em reportagem sobre a Guerra do Paraguai, afirmou que o fuzil do sistema *Minié* podia atingir um alvo com precisão a 300 metros, levando o leitor a crer que tal distância era o usual para soldados equipados com estas armas e que, assim, haveria ocorrido uma revolução nos campos de batalha, pois os fuzis Brown Bess, até então utilizados, podiam matar com alguma precisão apenas entre 75 e 100 metros (BONALUME NETO, 2008).

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História da UNESP-Franca (SP)

Por outro lado, e totalmente oposta a esta perspectiva, existe uma historiografia que acusa à anterior do pecado metodológico do "determinismo tecnológico". Esta outra abordagem vê a introdução das novas tecnologias com precaução e ceticismo, pois crê que tradições e conceitos militares já usuais não são facilmente abandonados em proveito de novos comportamentos e tese mais adequados às novas tecnologias. Além disso, há questões relacionadas mais diretamente ao uso daquelas inovações em combate real. Aqueles soldados, formados e treinados com a doutrina anterior, sabiam realmente retirar o devido proveito das novidades tecnológicas incorporadas durante o conflito? As condições climáticas e especificidades geográficas não interfeririam no seu funcionamento? O treinamento recebido pelos soldados era adequado ao seu uso em campo?

Um dos mais proeminentes especialistas em tática empregada na Guerra da Secessão Americana, o inglês Paddy Griffith, nos mostra quão precipitado foram aqueles historiadores que a rotularam de revolucionária e moderna, quando tratavam das questões relacionadas ao emprego das novas tecnologias industriais no campo de batalha. Griffith prefere vê-la como "a última das guerras napoleônicas" (BLACK, 2004, 104-124). Sobre a introdução do mosquete raiado (rifle), uma tecnologia que o próprio Griffith considera muito superior aos antigos mosquetes de pederneira com alma-lisa, diz que

> O soldado estava usualmente bastante limitado a um magro suprimento de cartuchos, permitindo que o fogo pesado fosse sustentado por um regimento por apenas um período relativamente breve. Uma quase total falta de prática de tiro ao alvo significava que muitos rifles eram erroneamente carregados em combate e que os pontos mais elevados da precisão de longo alcance eram negligenciados ou ignorados. O exercício de ordem unida da época também significava que o soldado em batalha estava submetido a uma barragem de sinais, sons e emoções que deviam distraí-lo poderosamente da sua missão. Mesmo com estas maravilhosas novas armas, na verdade, permanece dubitável que uma [...] revolução no poder de fogo tivesse realmente ocorrido. (GRIFFITH, 2001, 90)

Griffith nos mostra que o soldado comum da Guerra Civil Americana, armado com rifles de modelo Minié, costumava começar a atirar a cerca de 141 jardas (ou 129 metros) distância que o pesquisador encontrou em relatórios oficiais de combate, tanto do exército federal quanto do exército confederado. Comparando estas distâncias com as das Guerras Napoleônicas (1799-1815), quando o fuzil mais usado era o de alma-lisa, Nosworthy calcula uma melhora de apenas 50% no desempenho de soldados de infantaria armados com os novos rifles (NOSWORTHY, 2003, 278).

Edward Hagerman, foi considerado um dos mais importantes experts a discutir o impacto da tecnologia sobre a tática empregada na Guerra da Secessão Americana. Em sua tese de doutorado, "*The American Civil War and the origins of modern warfare*", ele parte do princípio de que a inovação proporcionada pelas armas de alma-raiada teria levado a arte da guerra a se transformar em arte da guerra de trincheiras. Para ele, os soldados envolvidos naquele conflito teriam percebido a necessidade da fortificação de campo, ou entrincheiramento, como a melhor maneira de proteção contra o fogo de longo alcance de rifle (HAGERMAN, 1992, XI-XII).

Contrariando Hagerman e seu "determinismo tecnológico", Earl J. Hess, professor da *Lincoln Memorial University*, propõe uma interpretação que amplia as observações de Paddy Griffith. Segundo Hess não se pode afirmar que foi o rifle o responsável da transformação para a guerra de trincheiras _ até porque a Guerra Civil Americana, sobre a qual este pesquisador se detém em suas obras, já apresentava o uso destas fortificações entre os anos 1861-63, quando os fuzis de curto alcance (os Brown Bess de alma-lisa e acionamento por pederneira) eram, ainda, muito empregados mas, antes, a causa adequada dessa mudança na fisionomia da guerra teria sido o contato ininterrupto entre o Exército do Potomac (Federal) e o Exército da Virgínia Setentrional (Confederado)

> Em vez da presença do mosquete raiado, foi a presença do Exército do Potomac que inspirou os Confederados a cavar tão extensivamente [...] A política de contato contínuo de Grant significava que os exércitos estariam dentro da distância de ataque um do outro, sujeitos a ataques repentinos que podiam ser melhor repelidos se os defensores

> estivessem atrás de alguma proteção. Lee não podia saber quando Grant lançaria outro assalto, então os homens automaticamente usavam suas ferramentas de entrincheiramento onde quer que tomassem uma nova posição. Os Federais entrincheiravam-se também por uma razão similar, mas usavam fortificações de campo ofensivamente para manterem terreno próximo às posições rebeldes ou para conservarem força numa parte do campo de batalha [...]. (HESS, 2007, XIV-XV)

Em outra obra, Hess enfatiza, também, as limitações do mosquete raiado nas mãos de recrutas novatos. Como o soldado comum na Guerra Civil Americana não tinha consciência das potencialidades do seu mosquete raiado (rifle), ou mesmo carecia de treinamento de tiro ao alvo para exercitar cálculos de distância e precisão, Hess nega a possibilidade de que tal tecnologia poderia ter provocado uma revolução na arte da guerra. Além disso, a razão de fogo bastante lenta desta arma, que era um mono-tiro de ante-carga tal como os velhos alma-lisa , e as condições geográficas dos campos de batalha americanos (bastante acidentados e densamente arborizados), impediam um tiro bem visado de longa distância, salvo as exceções representadas pelos escaramuçadores (batedores) e *sharpshooters* (*snipers* ou franco-atiradores), que "[...] tendiam a ser homens que tinham uma atitude natural para com as armas ou haviam recebido algum tipo de treinamento especializado em medir distâncias" (2007, 4).

Robert B. Edgerton defende que a modernidade da guerra na segunda metade do século XIX mostrando que o rifle tinha um alcance tão dilatado que praticamente inviabilizava a carga com baioneta, tornando-a uma relíquia de museu. Como prova de sua tese, ele mostra que na batalha de Fredericksburg (11 a 15 de dezembro de 1862), durante a Guerra Civil Americana, apenas 6 soldados teriam sido feridos por armas brancas (EDGERTON, 189).

Todavia, a defesa do uso da baioneta era tal que o treinamento da infantaria, na maioria dos exércitos ocidentais, enfatizava os exercícios com esta arma, mesmo após a distribuição do mosquete raiado, em detrimento do tiro ao alvo. Brent Nosworthy salienta que as guerras da Criméia (1853-56) e Italiana (1859) exibiram ao mundo impressionantes e vitoriosas cargas de infantaria com baionetas caladas nos fuzis

> A raridade com que a baioneta era usada para infligir baixas imediatas não diminuía a confiança dos táticos militares nesta arma. Eles haviam percebido que sua eficiência não devia ser medida pelas baixas que provocava [...] Muitos historiadores militares modernos haviam falhado em apreciar a dimensão psicológica das armas cortantes e têm confundido a idéia de cargas de baionetas com a de luta com baionetas que hoje em dia, infelizmente, são utilizadas de maneira intercambiante. [...] Uma luta de baionetas refere-se àquela na qual os dois lados haviam manejado para avançar a uma distância extremamente próxima e fitarem um ao outro, cara a cara, conforme a ação se desenvolve numa confusa mistura na qual um indivíduo tenta baionetar seu oponente [...] Uma carga de baionetas, por outro lado, é uma tática formal, pré-definida, por meio da qual os infantes [...] estendem seus mosquetes a sua frente e correm para o inimigo, ameaçando "atravessar" quem quer que permaneça à sua frente [...] o verdadeiro poder da baioneta repousa em seu impacto psicológico sobre o oponente, muitos soldados, recrutas e oficiais, pensavam similarmente que uma carga de baionetas era o prelúdio para a luta com baionetas. [...] A eficiência da baioneta repousa no domínio psicológico em vez de ser um meio de destruição física. Quando adequadamente executada, ela animava o moral daqueles que desfecharam a carga, enquanto intimidavam os inimigos em frente, de forma que eles instantaneamente fugiam, usualmente sem nenhuma só baixa dos dois lados. [...] Nos momentos finais do ataque, aqueles que ficassem esperando a carga, em muitos casos, literalmente entrariam em pânico quando se tornasse evidente que os oponentes assaltantes estavam determinados a resolver a questão pelo frio aço. (NOSWORTHY, 267)

Muitos historiadores têm sido unânimes em adotar, pelo menos implicitamente, a perspectiva "determinista" quando tratam da Guerra do Paraguai, apresentando-a como a "primeira guerra moderna" ou "primeira guerra total" da América Latina (DORATIOTO, 2002, 195). Assim como as guerras da Criméia (1853-1856) e da Secessão Americana (1861-1865), o conflito com o Paraguai (1864-1870) também testemunhou a presença de tecnologias bastante inovadoras para a época. A suposição, porém, de que tais avanços foram capazes de transformar a face da guerra de forma irreversível precisa ser novamente analisada de forma cautelosa tarefa que nos dispomos a encarar desde já.

Durante a Guerra do Paraguai, em especial no período que aqui tratamos (1866-1868), todas estas questões acerca do armamento, do treinamento e da tática estiveram presentes. Doravante procuraremos trata-las. Para tanto, utilizamos fontes primárias constituídas de diários (oficiais e particulares), memórias e reminiscências de ex-combatentes, Relatórios do Ministério da Guerra (anos 1863, 1867-1871) e livros de época de autores que, quando não estavam diretamente envolvidos no conflito, acompanharam-no pela imprensa da época e apresentaram opiniões e juízos que nos são, igualmente, muito preciosos.

Deixemos agora que as vozes do passado nos comuniquem suas impressões sobre o comportamento dos soldados frente aos mosquetes raiados e lisos, as armas de retro-carga e repetição, a baioneta, o telégrafo, a artilharia raiada, o revolver, o balão cativo e tantas outros progressos da engenhosidade militar humana destinados a aumentar as oferendas ao deus da guerra.

O Armamento Portátil

Como armamento portátil nos referimos aqui ao armamento que um soldado pode carregar consigo (mosquetes, revolveres, baionetas) e ao uso que pode dar a ele. Comecemos pelo mosquete que, como seus similares (clavina de cavalaria, mosquetão de engenheiros e artilheiros, carabina para infantaria de caçadores e espingarda para a infantaria de fuzileiros), chamaremos de "armas de ombro", seguindo nisto aos historiadores europeus e americanos (*shoulder arms*).

O armamento de ombro brasileiro, segundo podemos constatar no Relatório Ministerial de 1858, era ainda do modelo Brown Bess, ou seja, de alma-lisa, e ignição pela faísca da pederneira. Naquele mesmo relatório, entretanto, podemos ler a interessante medida modernizadora do armamento, mandada implementar pelo então ministro da guerra, Manuel Felizardo

> [...] que todo esse armamento de fuzil seja substituído por armamento fulminante, fazendo substituir desde logo alguma porção, que já existia no arsenal da corte, mandado transformar para fulminantes todas as armas de fuzil existentes em bom estado, e, finalmente, fazendo encomendas para a Europa. Por este modo a substituição irá efetuando-se sucessivamente. Além desta espécie de armamento, encomendei mais para a Europa porção eficiente de armamento raiado e de precisão à Minié, com o qual serão armadas companhias de escolha de cada regimento ou batalhão, ou mesmo corpos inteiros. Este armamento à Minié é destinado a servir, de preferência, nos tempos de guerra, podendo servir nos tempos ordinários o armamento comum.[1]

Nas "Instruções para a aquisição de armamento na Europa", constantes do Relatório do Ministério da Guerra de 1864, podemos ver que o ministro José Marianno de Mattos havia enviado a Europa uma comissão de oficiais do exército, chefiada pelo general Polydoro da Fonseca Q. Jordão que durante a Guerra do Paraguai comandou o 1º corpo de exército em 1866 composta, ainda, pelos capitães Ayres Antonio de Moraes Ancora e Jeronymo Francisco Coelho e o mestre espingardeiro Otto Mehring. Essa comissão adquiriu os primeiros rifles "Minié" na Bélgica e Enfield na Inglaterra. A maior preocupação do ministro, entretanto, era a aquisição de potente artilharia costeira que pudesse danificar navios encouraçados.

[1] **Relatório do Ministério da Guerra do ano de 1858,** p.35. Por "fuzil" o ministro compreendia o armamento de pederneira e alma-lisa. Quando, porém, fala em "fulminante" está se referindo a uma arma disparada pela queima de uma pequena espoleta de cobre com conteúdo de mercúrio _ tal arma podia ser raiada ou lisa.

Foram adquiridos, então, 27.000 fuzis e carabinas raiados, além de 85 canhões (todos igualmente raiados) e 17.000 projéteis cilíndricos de artilharia.[2]

O general Paulo de Queiroz Duarte informa que foram adquiridos armamentos raiados nos modelos "Minié" de calibre 14,8 mm, e "Enfield" de calibre 14,66 mm (DUARTE, 1980, 162). Evidentemente, havia o problema da duplicidade de calibres, fato que poderia causar confusão na distribuição de munições. Tal fato levou o exército a padronizar o armamento ainda durante a guerra, em 1867, no calibre "Minié", recalibrando as peças Enfield, como chama a atenção o "Manual do soldado de infantaria", de 1872, do capitão Antônio Francisco Duarte

> Conquanto esta medida trouxesse uma pequena diminuição no alcance do tiro, em virtude do pouco forçamento da bala de 14,66 mm, por ter-se querido aproveitar grande quantidade deste cartuchame, que até então existia, teve por outro lado a vantagem de ficarmos reduzidos a um só calibre, 14,8 mm, obviando o grave inconveniente que poderia resultar se continuássemos no mesmo sistema de cartuchames distintos, qual o de verem-se nossos soldados, no momento do combate, privados de fazerem uso de suas armas, por causa de um engano fácil de dar-se na ocasião da distribuição das munições. (FRAGOSO, 1960, v. 5, 304)

Perceba-se que o perigo maior era, durante um combate prolongado, fato nada incomum na Guerra do Paraguai, um soldado equipado com armamento Enfield receber munição de 14,8 mm, impossível de colocar na sua arma. Todavia, o capitão Duarte salienta que existia, no caso inverso, a perda de potência do tiro de 14,66 mm na arma de Minié, diminuindo o alcance deste projétil. Adler H. F. de Castro, do Museu Conde de Linhares, nos mostra a gravidade desta escolha do exército

[2] **Relatório do Ministério da Guerra de 1864,** Instruções para a aquisição de armamento na Europa, p. 3, 4 e 5.

> O resultado foi uma degradação das qualidades balísticas do armamento Minié, pois, apesar da diferença de calibres nos parecer mínima menos de dois décimos de milímetros experiências recentes mostraram que o uso de uma bala subcalibrada na Minié é suficiente para fazer a bala "trambolhar" a já 25 metros da boca da arma, perdendo precisão e poder de penetração. (CASTRO, 2008, 9)

O visconde de Pelotas também chamava a atenção para estes problemas logo após o final do conflito ao colocar que

> O armamento a Minié, de que se serviu nossa infantaria na ultima guerra, pode-se dizer que preenchia as necessidades do momento. Os paraguaios dispunham apenas de dois corpos armados com carabinas raiadas, e então algumas vezes tiramos vantagem de nossas armas, a que opunham as antigas espingardas lisas [...]. Disse algumas vezes [...] no princípio da guerra, porque com a sua continuação essa superioridade foi desaparecendo, para o que concorreram diversas razões: o estrago das armas, a diversidade de adarmes e muito principalmente a péssima gente que era mandada para preencher as lacunas [...].[3]

Rifles demandavam, como ainda demandam, constante treinamento de tiro ao alvo, além da instrução das operações de manutenção e limpeza do armamento. Os militares franceses e ingleses haviam percebido desde os anos 1850, que estas novas armas exigiam rigoroso treinamento dos seus usuários para que se pudesse subtrair o melhor rendimento delas. Os franceses estabeleceram uma escola de tiro em Vincennes e os ingleses em Hythe, com o objetivo de selecionar sargentos de todos os corpos de infantaria de seus respectivos exércitos, instruí-los e devolve-los aos seus corpos para que treinassem seus soldados. A ênfase desta

[3] **Relatório do Ministério da Guerra** do ano de 1871, Anexo A, p. 49.

preparação recaia sobre o tiro ao alvo e a estimativa de distâncias, especialmente porque a trajetória da bala cilíndrica do rifle, em forma parabólica, exigia tal condicionamento. (NOSWORTHY, 31-32 e MYATT, 1979, 61-64)

Tal carência, entretanto, não era um privilégio do exercito brasileiro. O tenente Francisco Seeber, do exército argentino, em carta a um amigo, diz

> Os fuzis que nos foram dados são de qualidade muito má. São de fulminante, fabricação alemã para exportação, e muitos não disparam o fulminante ao primeiro golpe do gatilho. Atiramos muito pouco ao alvo, e a economia de pólvora se traduzirá mais tarde em esbanjamento de vidas. (SEEBER, 1907, 38)

A maior parte do treinamento, pelo menos antes de 1866, era baseado em manobras de linhas e colunas e a passagem de uma para outra (CERQUEIRA, 1980, 72). O resultado inevitável, do que foi dito até aqui é, portanto, que, os soldados de infantaria brasileiros não sabiam e não podiam por causa da munição, aproveitar as largas vantagens de maior alcance e precisão de seu armamento.

Outro problema que detectamos na documentação diz respeito ao carregamento de vários projéteis no mesmo rifle Minié. Em sua breve tese para a Escola Militar em 1872, o capitão Antonio J. do Amaral, falando a respeito das vantagens do armamento de retro-carga sobre o de ante-carga, diz "não há nestas armas o perigo que oferecia o armamento antigo, de ficarem carregados com dois ou maior número de cartuchos, feito que muitas vezes se dava no ardor do combate [...]."

O capitão prossegue mostrando um relatório do governo dos Estados Unidos que apresentava a impressionante quantidade de 24.000 armas de ombro, recolhidas após a batalha de Gettysburg (01 a 03 de julho de 1863), na Guerra Civil Americana, que ainda estavam carregadas, sendo que quase a metade tinha dois cartuchos no cano e 25% tinha entre três e dez cartuchos (AMARAL, 1871, 24). Uma explicação possível é que o fulminato podia arrebentar sem detonar a pólvora do cartucho, levando o soldado a uma nova recarga, prejudicando o desempenho e o alcance da arma.

As trocas de tiros com os paraguaios, embora os fuzis brasileiros contassem com alças de miras para até 825 metros de alcance (CASTRO, 2008, 8), davam-se, geralmente, a distâncias bem curtas. Dionísio Cerqueira nos fala que no combate de 16 de julho de 1866, os homens do 4º batalhão de infantaria de linha, ao qual estava agregado como alferes, atiravam a 200 metros do inimigo (CERQUEIRA, Dionísio, 167.) Bormann diz que a infantaria brasileira, na 2ª batalha de Tuiuti (03.11.1867), começou a sua fuzilaria quando se deu a carga inimiga e que os paraguaios estavam a 200 metros quando receberam o seu sinal de ataque (BORMANN, v.2, p.61). Ou ainda, novamente Dionísio Cerqueira:

> A briga andava cada vez mais travada. Os soldados já não tiravam a vareta para calar a bala. Derramavam a pólvora no cano, metiam o projétil e batiam com o coice no chão. Em combate geralmente o soldado não aponta: por isso as zonas perigosas são as do ponto em brando e do maior alcance da arma. Há entre eles uma zona neutra, onde são raros os impactos (CERQUEIRA, p.232).

Assim, é fácil imaginar que as balas, não sendo adequadamente socadas na culatra, deviam perder muito de sua potência quando disparadas e, pior, que na excitação do combate o soldado nem fazia pontaria e, dessa forma, desaproveitava o maior alcance de sua arma. Um problema que E. J. Hess também identificou na Guerra Civil Americana é que "a trajetória parabólica era tão alta que as balas voavam sobre as cabeças de muitos oponentes, criando duas zonas de morte" (HESS, p.02)

O tenente Seeber, queixando-se dos uniformes argentinos que julgava desconfortáveis, diz que são excelentes alvos para os atiradores paraguaios, mas que estes não podem se aproveitar disso porque suas armas têm pouco alcance e, de qualquer maneira, "[...] que os encontros se dão sempre à meio tiro de fuzil, à cuja distância toda cor é igual" (SEEBER, pp. 113-114). E, já que falamos de Seeber é importante frisar que os contingentes da província de Buenos Aires estavam equipados com o rifle Thouvenin, de fabricação francesa, com alcance bem próximo dos 825 metros previstos para o Minié e o Enfield (DE MARCO, pp. 123-125).

Notamos, nestes três testemunhos de época, portanto, que os soldados e oficiais não eram preparados para extrair tudo o que suas modernas armas tinham a oferecer, transparecendo que a precisão não era uma necessidade básica em combate, mas sim o volume de fogo proporcionado pela concentração de homens em fileiras, e a rapidez de tiro.

Por fim, há no Diário do Exército uma interessante, embora passageira, citação de uma constatação feita pelo tenente Etchebarne, da Marinha Imperial, de que, no dia 14 de abril de 1868, após ter desembarcado de um navio da esquadra para encontrar-se com o marquês de Caxias, teria passado pela área do combate do Forte do Estabelecimento (19.02.1868), onde observou que "[...] na margem do rio muitas árvores crivadas de balas de infantaria, o que não poderia atribuir senão à fuzilaria do combate de 19 de fevereiro último [...]".[4]

Podemos notar, então, que os soldados eram ainda atrapalhados pelas características próprias de uma luta num terreno acidentado ou arborizado, impedindo a plena eficácia do armamento.

Comentando a batalha do Avaí (11.12.1868), durante a campanha da "Dezembrada", o general Paulo de Queiroz Duarte apresenta-nos uma "parte" (relatório) de combate bastante ilustrativa dos problemas que a chuva representava para as armas de antecarga. O capitão Carlos Frederico da Rocha (13º batalhão) diz que "[...] fui substituído na linha de fogo pelo 1º batalhão em consequência de ir escasseando o fogo, por ter os restos de munição molhados e algumas armas encravadas."(Apud DUARTE, p.168).

[4] Diário do Exército, p. 346.

O marechal Visconde de Maracaju (Enéas Rufino Galvão) registrou em seu diário, quando ainda era major de engenheiros, que no dia 6 de outubro de 1867 um temporal

> [...] lançou por terra grande número de barracas e estragou alguma munição de artilharia, furando as pedras um encerado, que cobria uma viatura. O 31º corpo de voluntários, que sofreu grande parte do temporal em marcha de Tuiu-cuê para S. Solano, ficou com 17 mil cartuchos inutilizados (MARACAJU, p. 38).

A questão principal aqui, entretanto, é saber por que as tropas faziam uso constante da baioneta mesmo quando não havia chuva e as munições estavam secas e prontas para uso. Entendemos que existe uma vasta gama de respostas possíveis.

Nos séculos XX e XXI com a possibilidade de matar qualquer pessoa a distâncias enormes, parece inverossímil que o aço frio da baioneta possa representar, ou ter representado em qualquer época, uma ameaça séria. Contudo, é preciso lembrar que, até a Guerra do Paraguai, a maior parte do armamento trazia consigo uma grave limitação: o monótiro. Daí uma razão consistente para se compreender o emprego da baioneta: como os tiroteios se davam a curta distância e o carregamento era demasiadamente lento a baionetas, assim como a espada, figurava como alternativa confiável para os soldados que precisavam continuar a lutar e, pela proximidade do inimigo, não dispunham de tempo para uma recarga.

Como as falhas (negas) do tiro não eram incomuns _daí o porquê dos soldados carregarem, em média 100 cartuchos e 150 espoletas de fulminante (CERQUEIRA, p. 146 e MARACAJU, p. 12) _, assim como a carência de munição no meio de uma refrega, a baioneta tinha que estar a mão. No combate do Andar (04.05.1868), o então alferes Dionísio Cerqueira teria ouvido entre seu comandante de batalhão, tenente-coronel Antonio Tibúrcio, e um coronel, na qual este dizia: "[...] estamos sem munição. O comandante respondeu: temos baionetas" (CERQUEIRA, p. 239). A urgência em conduzir um ataque de infantaria podia levar os oficiais a orientarem seus soldados no sentido de que não atirassem e não recarregassem em meio a carga, tal como podemos ver no relato de José Luis Rodrigues da Silva

sobre o combate de 17 de abril de 1866, um dia após o desembarque aliado no Paraguai, quando teria ouvido o general Osório dizer aos oficiais do 13º de infantaria de linha "Senhores comandantes, não quero um tiro." Completando na sequência: "O 13º, pouco adiante, armou baionetas e desenvolveu em linha. A carga violenta que levou ao inimigo foi tão eficaz, que o desbaratou completamente, fugindo em debandada. O combate cessou como por encanto [...]" (SILVA, 1924, p. 39).

Brent Nosworthy mostra que desde 1690 os franceses haviam adotado a tática de carregar sobre o inimigo, com baionetas caladas, sem dispararem um só tiro, fato este que lhes conferia uma enorme vantagem psicológica sobre os inimigos em posição de defesa, pois, no momento decisivo do assalto, contavam com armas carregadas ao passo que os defensores não disporiam de mais tempo para recarregarem as suas. Diz ele, "Encarado por um inimigo assaltante, com as nuvens de fumaça de toda a formação ofensiva, tendo atirado unida, e as necessariamente pesadas baixas, os defensores quase certamente romperiam antes que fosse feito o contato." (NOSWORTHY, p. 264).

Acerca do combate pelo controle da barranca do Taii, temos o seguinte relato do então tenente Bormann

> O marechal [Caxias] ordenou que o general [João Manuel Menna Barreto] imediatamente atacasse para evitar que se completassem as fortificações e que, no ataque, não devia perder tempo em gastar cartuchos, porque o inimigo temia a nossa baioneta, ao passo que era difícil arranca-lo à bala do terreno.

Ou ainda

> Em campo raso ou abrigado em fáceis obstáculos, o inimigo não resistia por muito tempo nem ao ímpeto da nossa bizarra cavalaria, nem à terrível baioneta da nossa incomparável infantaria. À bala era difícil arranca-lo de uma posição: para não demorar a luta e aumentar inutilmente a perda de vidas, convinha, em geral, investir à arma branca.(BORMANN, vol.2, p.41)

Dessa forma, podemos observar que enquanto no presente a baioneta tem uma função meramente "decorativa", aparecendo, em especial, calada nos fuzis em desfiles militares, no século XIX ela tinha garantido seu espaço tático no campo de batalha devido ao temor que inspirava nos atacados e a confiança que passava aos assaltantes. Seu impacto era fundamentalmente psicológico, mas extremamente funcional. Ela esteve em cada batalha e com ela as armas imperiais se impuseram no Paraguai.

Literalmente na outra extremidade do rifle, a coronha não era um mero apoio da arma nos ombros dos soldados, ela apresentava uma utilidade que, embora rudimentar, combinava-se com a baioneta no combate corpo-a-corpo: servia como um porrete, uma massa. Assim como a baioneta, existem vários relatos na documentação consultada sobre tal emprego. Vejamos, por exemplo, o mapa (tabela) N.1, intitulado "*relação das obras, que se manufacturárão na officina de coronheiros, do 1º de Janeiro a 31 de Dezembro de 1867*", de autoria do mestre coronheiro José Pedro Teixeira, do Relatório do Ministério da Guerra de 1868, no qual se vê que foram consertadas 2071 coronhas de espingardas Minié, 194 de carabinas, 12 de mosquetão (estas dotavam engenheiros e artilheiros) e 11 clavinotes (ou clavinas de cavalaria). Por que tão grande diferença entre os Minié e as carabinas, de um lado, e os mosquetões e clavinotes, de outro? Nossa resposta é que aquelas eram armas de dotação da infantaria, e uma das funções da infantaria era entrar em contato direto, às vezes cara-a-cara com o inimigo e, assim, as coronhas eram usadas como porretes para bater enquanto as baionetas furavam e rasgavam.[5]

Por outro lado, podemos constatar neste mesmo quadro, que artilheiros e engenheiros raramente entravam em combate corporal, aqueles porque sua missão exigia que lutassem à distâncias maiores e estes porque eram muito poucos e preciosos demais para serem sacrificados em combates corpo-a-corpo. Além disso, as principais armas de choque aproximado da cavalaria eram lança e o sabre, daí o pequeno número de clavinotes com coronhas danificadas.

---

[5] **Relatório do Ministério da Guerra de 1868**. Infelizmente muitos dos Relatórios Ministeriais do século XIX não apresentam páginas numeradas, daí a necessidade de citar o título da tabela e seu autor no texto.

Tratando da tomada do Forte do Estabelecimento (19.02.1868) Bormann nos dá um retrato de um combate corporal "Centenas dos nossos bravos que neste momento vão galgando o parapeito [...] atiram-se ao recinto, enovelam-se, matam à baioneta, à sabre e à coice d´arma os artilheiros e infantes inimigos [...]." (BORMANN, vol.2, p.113).

As riquíssimas reminiscências de Dionísio Cerqueira trazem também um bom relato do uso da coronha como arma de "coice", na luta pelo controle da ilha da Redenção no rio Paraná

> A luta prolongava-se cada vez mais acesa, mais tétrica, mas sangrenta. Já alguns rostos morenos, com as bocas negras de pólvora dos cartuchos que mordiam, no afã de repetir tiros mortíferos [...], cabeças ensanguentadas, cobertas por barretinas de couro, negras, com a larga faixa de tricolor, assomavam por momentos esparsas na vista do parapeito, para logo rolarem no Fundo do Fosso aos golpes das espadas, das baionetas e das coronhas, brandidas como massas esmagadoras. (CERQUEIRA, P. 114)

Podemos perceber, consequentemente, que, apesar de toda a modernidade atribuída ao rifle na Guerra do Paraguai, o conjunto baioneta/coronha encontrou muito espaço tático vago para continuar sendo tão presente e decisivo quanto havia sido na batalha de Culloden (1746), mais de um século antes, durante a Guerra Jacobita, na Escócia.[6]

Por fim, um armamento comum a todos os oficiais do Exército, Guarda Nacional e Voluntários da Pátria, foi o revólver.

O Relatório da Comissão de Melhoramentos de Armamentos do Exército de 1864 mostra a primeira compra feita na Europa, consistindo em 998 peças de seis tiros para oficiais de cavalaria.[7]

---

[6] Sobre Culloden, ver MACDONALD, John. **Grandes batallas del mundo**. Barcelona: Folio, 1989, p. 46-53.

[7] **Relatório do Ministério da Guerra do ano de 1864**, Comissão de Melhoramentos, p. 13.

De Marco, tratando especificamente das Forças argentinas, diz que "Os chefes e oficiais de infantaria, costumavam portar revólveres do sistema LeFouchete, de ante-carga pelo tambor, provistos pelo governo ou adquiridos por eles mesmos, porém fiavam sua defesa e capacidade ofensiva às espadas afiadas como lâminas de barbear". (DE MARCO, p. 126)

O único testemunho que encontramos nas memórias brasileiras consultadas, está na obra de Cerqueira: "Recebi as ordens do comandante [...] e parti, a pé, para o porto Quiá, tendo por companheiros a minha espada, sempre fiel, a inseparável e boa amiga e um revólver LaFaucheux, em cuja lealdade, confiava muito menos" (CERQUEIRA, p. 216).

O armamento de carregamento pela culatra estava em pauta em todos os exércitos que se pretendiam modernos no século XIX. No Brasil, por meio do fuzil de agulha Dreyse, ele já era uma realidade desde que algumas tropas foram com ele dotadas, em 1851, para a campanha contra Rosas.[8]

Durante o período em que durou a Guerra do Paraguai (1865-1870) apenas um exército no mundo esteve totalmente equipado com armamento de retrocarga, o prussiano, e este justamente com a Dreyse. Muitos historiadores foram unânimes em afirmar, inclusive, que tal arma teria sido o pivô da vitória prussiana frente aos austríacos em Königgrätz em 1866 (STRACHAN, 2004, p. 112).

Geoffrey Wawro, professor do Naval War College nos Estados Unidos e especialista das guerras de unificação opina que

> A decisão de Moltke em fazer do infante prussiano o melhor e mais dotado de recursos da Europa foi ajudada pela coincidência de que, em 1866, a Prússia era a única grande potência europeia armada com rifles de retrocarga, o Dreyse Zündnadehgewehr, ou rifle de agulha, assim chamado por causa de seu percussor na forma de agulha. Embora o rifle de agulha com ferrolho pudesse ser carregado e disparado quatro vezes mais rápido do que os rifles de antecarga usados por outras potências européias, nenhum dos rivais da Prússia adotou o rifle Dreyse após ele ter sido

[8] **Relatório do Ministério da Guerra do ano de 1853**.

> introduzido em 1849. Este fato curioso é atribuível às falhas no rifle prussiano que tornaram-no suspeito aos olhos das potências estrangeiras. Ele era grosseiramente construído, com um percussor frágil, uma dura ação de ferrolho que, às vezes, tinha que ser martelado com uma pedra para abrir e uma culatra defeituosa que soprava faíscas nas faces de seus manuseadores. Este defeituoso selo de gases, que era o defeito básico de todos os primeiros retrocarga, também dissipava muito do impulso e da velocidade do rifle [...] No tocante à rápida razão de fogo do rifle, esta também era percebida por muitos oficiais europeus como um defeito, não uma força, pois em quaisquer mãos que não as mais frias, tal rifle seria disparado muito rapidamente, exaurindo os estoques de munições com escaramuças, antes que começasse a batalha total. (WAWRO, 1996, pp. 21-22)

Na Guerra do Paraguai este "fuzil de agulha" foi empregado em ação real uma única vez: na batalha do Forte do Estabelecimento, em 19 de fevereiro de 1868. Os defeitos que então apresentou foram tais que o comando do exército decidiu retira-lo definitivamente de uso.

Na Ordem do Dia nº 15 do Marquês de Caxias, determinando a transformação do 15º batalhão de infantaria em Corpo de Atiradores, também conhecido entre seus pares como "batalhão agulha", datada de 21 de dezembro de 1866, pode-se ler:

> S. Ex. o Sr. Marechal do Exército [...] Comandante em Chefe, determina que os Srs. Comandantes dos Batalhões de infantaria existentes no 1º corpo de Exército, escolham e nomeiem, quanto antes, vinte e cinco praças dos mais robustos dos seus respectivos corpos, para aprenderem o exercício das armas de agulha com os subalternos e inferiores que para esse fim, acabam de receber instrução das mesmas armas [...].[9]

[9] **Exército em operações na república do Paraguay,** sob comando em chefe de todas as forças de S. Ex. o Sr. Marechal de Exército, Luis Alves de Lima e Silva. Ordens do Dia. Primeiro Volume (compreendendo as de n. 1 a 96), 1866-1867, Rio de Janeiro: Lythographia de Francisco Alves de Souza, 1877, p. 71.

Muito provavelmente a ordem para escolher "praças dos mais robustos" decorria do reconhecimento da dureza/dificuldade de manuseio do ferrolho de que nos fala Mauro, mas pode ser também consequência da necessidade de dar a estes soldados uma arma que, embora não fosse mais pesada (4,08 Kg), comparada à espingarda de 14,8 mm (cerca de 4,31 Kg), obrigava-os a carregar mais munição (500 cartuchos por soldado) e mais pesada, embora também fosse de papel.[10]

Sobre as dificuldades de manuseio e defeitos destas armas temos vários testemunhos, todos tratando da já citada infeliz experiência na batalha do Estabelecimento. Comecemos com o do então tenente de engenheiros Emílio C. Jourdan

> Esta mortandade em oficiais, sendo nos mortos 25 tenentes e alferes, proveio da [...] formação de um corpo de atiradores armados com os péssimos fuzis de agulha, armas mandadas vir da Alemanha. [...] Poucos dias depois do ataque foi extinto o corpo de atiradores, mudados os fuzis de agulha por carabinas Minié e reorganizado o 15º batalhão de infantaria de linha. (JOURDAN, 1890, P. 137)

Não muito diferente da apreciação de Jourdan, o capitão José Luis R. da Silva nos diz

> Outro sistema de espingarda apareceu no exército, suponho de origem belga, e a experiência a que se procedeu no combate do Estabelecimento, deu como resultado um completo desastre. O major Meyer, alemão, antigo instrutor de infantaria na Escola Militar da Praia Vermelha, passou a comandar o 15º batalhão, ao qual estava distribuída essa arma de agulha [...]. Aos primeiros disparos, as armas se inutilizaram, não conseguindo o projétil ser expelido na forma

[10] Para dimensões destas duas armas, veja-se MYATT, Frederick. op. cit., págs. 45 e 72. Sobre a quantidade de munições carregada por cada praça com fuzil Dreyse, veja-se MARACAJU, op. cit., p. 12.

> precisa, ficando aderente às paredes interiores da boca do cano. Um descalabro horroroso! O autor destas linhas testemunha ocular do monumental fracasso, verificou a realidade do fato, ao empunhar uma das malfadadas espingardas. Os soldados [...] esperavam a queda dos companheiros servidos a Minié, para se apoderarem dos meios de agressão e defesa. (SILVA, pp. 29-30)

Dionísio Cerqueira, que lutou no 16º de infantaria lado a lado com os homens do 15º na referida batalha, nos deixou o seguinte relato

> O 15º, mas conhecido por batalhão de agulha ou de atiradores, ia na testa, comandado pelo Méier, o nosso estimado instrutor de Tige da Escola Militar. Estava armado com espingardas de agulha, das que deram aos prussianos [...] as suas estupendas vitórias. [...] Travou-se ali luta de morte entre os nossos homens, em pé na berma, e o inimigo, que defendia a brecha [...] Os soldados do 15º lançavam fora as espingardas de agulha, que falhavam muito e se apoderavam para combater das Miniés dos mortos e feridos dos outros batalhões. (CERQUEIRA, pp. 217-222)

Ou ainda, as impressões do Visconde de Maracaju, que diz

> Nesse combate não provaram bem as espingardas de agulha, sistema prussiano, com que estava armado o corpo provisório de infantaria, sob comando do valente tenente-coronel Pedro Meyer, natural da Prússia, pelo que determinou o general em chefe, que fossem substituídas por carabinas a Minié [...]. O estrago da munição das espingardas de agulha era enorme, como tive ocasião de verificar, na qualidade de deputado do Quartel-Mestre-General.(MARACAJU, p. 75)

Das memórias que pesquisamos, o único autor favorável a tais armas foi o tenente de artilharia José B. Bormann: "As armas eram excelentes; infelizmente, porém, a munição é que era péssima. Foram as armas desse mesmo modelo que concorreram para a vitória dos prussianos em Sadova, pouco tempo antes" (BORMANN, vol. 2, p. 118).

O Relatório do Ministério da guerra de 1868 nos diz que outras duas armas de carregar pela culatra, entretanto, foram enviadas ao exército imperial no Paraguai

> Com o fim de ensaiar a introdução das armas de carregamento pela culatra no nosso exército, e aproveitar ao mesmo tempo as vantagens de seu emprego na guerra que sustentamos, procurou o governo obter e examinar pela comissão de melhoramentos os diferentes modelos de armas desse sistema, à proporção que ia tendo notícia dos aperfeiçoamentos que neles se realizavam. Foi assim que, ouvindo o parecer da referida comissão, e na previsão de que a reserva do armamento de que dispunha não fosse suficiente para suprir as faltas, caso a guerra se prolongasse por mais tempo, resolveu o governo efetuar a encomenda de 5000 espingardas americanas desse sistema, modelo Robert´s, para armamento da nossa infantaria, e 2000 clavinas ditas, modelo Spencer, para a cavalaria. [...] o que, porém, determinou a sua escolha de preferência [...] foi, quanto ao primeiro, a prontidão de seu tiro, que se executa em cinco muito rápidos movimentos; e quanto ao segundo a qualidade de arma repetidora, tão importante para o cavaleiro, por permitir-lhe dar 7 tiros sucessivos sem precisar carrega-la de novo senão depois de esgotado este número.[11]

O rifle monotiro de retrocarga Robert´s enviado ao Exército Imperial não chegou a ser distribuído e utilizado pelas tropas. Tal arma foi adquirida em 1867. Seu ostracismo nos depósitos do Exército em operações no Paraguai se deve ao parecer do major de estado-

[11] **Relatório do Ministério da Guerra do ano de 1868**, Material do Exército, p. 16-17.

maior Ayres Antonio de Moraes Ancora, membro da Comissão de Compras de Armamentos na Europa, em 1857, citado no Relatório Ministerial de 1858,[12] que lhe eram totalmente contrário. Diz o major

> [...] julgo dever encarar esta arma debaixo de três pontos de vista: fabricação, mecanismo para o carregamento pela culatra e cartuchame. [...] começarei por dizer que a arma daquele sistema, que foi submetida ao meu exame, carece de muitos predicados para poder ser considerada de primeira qualidade [...] Facilmente se reconhecerá a pouca resistência que oferece a madeira de que é feita a coronha, e a imperfeição de muitas peças metálicas, aliás de suma importância para uma arma de guerra. Quanto ao segundo ponto, sou de opinião que o mecanismo de que se trata é de fácil manejo e dos mais engenhosos que tenho visto; porém não o considero no caso de satisfazer a todas as condições requeridas pelas máquinas de guerra; pois, além de apresentar defeitos capitais em referência à solidez exigida para o trabalho propriamente mecânico, muito deve sofrer com a presença dos fenômenos físicos e químicos, sem dúvida inevitáveis em muitas circunstâncias que ocorrem, já nos combates, depois de algumas horas de fogo, já no serviço dos postos avançados, em dias de grande calor, ou de copiosa chuva, sem falar dos nocivos efeitos da constante humidade atmosférica que, como todos sabem, nestes países muito prejudica o armamento portátil em uso no nosso exército, por isso que se torna preciso limpá-lo com frequência, e nem todos os nossos soldados possuem a necessária aptidão para fazê-lo convenientemente. [...] a espingarda Robert's não pode com vantagem substituir a que presentemente empregamos, nem é ainda a arma de carregamento pela culatra, que há tanto tempo se busca como meio para se obter, pelo perfeito forçamento do projétil, o máximo alcance e

[12] **Relatório do Ministério da Guerra de 1858.**

> precisão no tiro, além de grande celeridade no carregamento. A experiência já nos tem mostrado que as armas que se carregam pela culatra, até hoje conhecidas entre nós, não devem ser adotadas pela a infantaria, quer pela dificuldade que apresentam os respectivos mecanismos no tocante ao seu asseio e conservação, quer pela prontidão com que se desarranjam e deixam de funcionar regularmente depois de certo número de tiros; podendo isso acarretar o grave inconveniente do soldado marchar para o combate sem a menor confiança na sua arma [...].[13]

Os defeitos apontados pelo major Ancora pouca resistência, imperfeição das peças metálicas, deficiências do mecanismo de carregamento e disparo na culatra, problemas de forçamento do projétil, que reduzia, assim, o alcance e a precisão do tiro, sujeira acumulada após vários tiros e mau funcionamento do extrator de cartucho, obrigando o soldado a sacá-lo com a mão foram apontados por muitos outros pareceristas na Corte, todos eles membros da Comissão de Melhoramentos do Material do Exército. Em 21 de janeiro de 1868, o major Francisco Primo de Souza Aguiar, por exemplo, já dava a seguinte opinião sobre as referidas armas: "[...] direi que o trabalho nela executado não me parece perfeito, e deixa muito a desejar quanto à mão de obra [...]." [14]

No mapa apresentados pelo major Aguiar podemos observar que o calibre da Robert's era 14,6mm, que era dotada de 3 raias e seu cartucho era metálico. No mesmo relatório o parecer do major Maximiliano Emerich nos mostra que os cartuchos metálicos

> [...] têm indubitavelmente grandes vantagens: não deterioram pela humidade, conservam-se intactos nos transportes e os resíduos do cartucho não engraxam a alma do cano da arma; mas as desvantagens do cartucho metálico não são compensadas pelas suas vantagens. O maior inconveniente dos cartuchos metálicos é o de

[13] Diário do Exército, p. 310-311.

[14] **Relatório do Ministério da Guerra de 1868**, p. 02.

> necessitar a arma um aparelho especial para extrair a cápsula depois de cada tiro. Em quase todos os modelos desse sistema o extrator deixa de funcionar às vezes e desarranja-se facilmente e assim o atirador perde tempo vendo-se obrigado a tirar a cápsula com a mão. [...] O aparelho do extrator complica ainda mais a já complicada construção das armas de carregar pela culatra e arruinando-se esta peça mais difícil ainda será o concerto na campanha.

Sua opinião sobre os cartuchos de papel, como os utilizados na Dreyse, por exemplo, não é muito mais animadora

> Os cartuchos de papel têm o grande inconveniente de se alterarem pela humidade, no transporte e os solavancos na patrona e que o resíduo do papel queimado suja a alma do cano da arma, de sorte que esta se deve limpar depois de um certo número de tiros.[15]

O Dr. Francisco Carlos da Luz, também membro daquela comissão, a princípio elenca cinco vantagens do armamento de carregar pela culatra

> [..] 1º tornar impossível a introdução de mais de um cartucho no cano, como acontece no calor do combate com as armas ordinárias; 2º não precisar da vareta no seu carregamento, o que é de grande vantagem, principalmente para a cavalaria; 3º facilitar a introdução de toda a carga na câmara, donde resulta muita regularidade no tiro; 4º permitir a regularidade da posição da bala e por conseguinte do seu forçamento; 5º finalmente, dar estabilidade a bala, que sendo forçada no cano, é lançada com maior justeza, e não pode descer por efeito do trote do cavalo, quando o soldado conserva sua arma com a boca voltada para baixo.

[15] Ibid.

Logo depois, entretanto, começa a tratar dos defeitos destas armas

> [...] a obstrução da culatra, no fim de um tiro muito prolongado, deixa de ser perfeita, e os gases se escapam pelas juntas, a ponto de incomodarem seriamente ao soldado e sujarem por tal modo as diversas peças do mecanismo, que muitas vezes ele não pode continuar a funcionar. Este estado de coisas é tanto mais grave, quanto maior é a rapidez com que atiram as armas de carregar pela culatra [...] A rapidez do tiro, ocasionando um fogo muito repetido, pode, em um momento dado, dar ganho de causa às tropas bem disciplinadas; mas a experiência tem mostrado que, fora destas condições, semelhante vantagem pode ocasionar, no calor do combate o indiscreto desperdício de munições antes do momento decisivo. [...] A facilidade com que se consome o cartuchame destas armas torna-se um inconveniente, tanto mais sensível, quanto pelo maior peso das balas modernas a munição que hoje conduz o soldado não pode ser muito abundante, [...] A elevada rapidez de tiro ainda poderá na prática ocasionar outros males, como seja, o elevado grau de calor que a arma atingirá, se tiver de fazer fogo por mais tempo, daí resultará a impossibilidade do soldado continuar a trabalhar com ela, sem que primeiro procure esfria-la [...] Destas ligeiras considerações se depreende que essa rapidez de tiro, principal vantagem em questão pode ser antes um mal que um bem [...].[16]

Vê-se, assim, que o conjunto de problemas e experiências mal-sucedidas das armas de retrocarga e monótiro, Dreyse e Robert's, levou à sua total reprovação pelos oficiais no front e alguns na Corte, especialmente dos ligados à Comissão de Melhoramentos. Estas, entretanto, não foram as únicas armas de retrocarga empregadas na luta contra as forças paraguaias, havia também a clavina de calaria

[16] Ibid.

Spencer, de fabricação norte-americana, e que já havia sido utilizada pelas tropas federais (nortistas) na Guerra de Secessão Americana com grande êxito.

Foram adquiridas 2000 delas para emprego na cavalaria, pois era pequena, confiável, ao contrário das outras duas, rápida no fogo e resistente. O já citado Dr. Francisco Carlos da Luz, trata de duas importantes virtudes desta arma para cavalheiros quando fala das vantagens, anteriormente citadas, do armamento de retrocarga: não era de antecarga, portanto dispensava a vareta tão inconveniente sobre o cavalo; e a bala não descia pelo cano quando era guardada de "cabeça para baixo" na sela ao lado de uma das pernas do cavaleiro. Além disso, ela diferia das demais armas de carregar pela culatra por ser uma repetidora com sete tiros armazenados em seu interior e disparados por meio de um repetido movimento de alavanca, proporcionando uma razão de fogo que não era igualada pela Dreyse ou a Robert's. Por fim, tinha calibre 12,7 mm, média de 99,66 cm e pesava 3,8 kg (FARWELL, 2001, p.778).

A ordem do dia nº 122 do Marquês de Caxias nos dá uma idéia da superioridade de fogo que as Spencer podiam proporcionar à cavalaria brasileira

> No dia 6 do corrente [...] uma força inimiga de 500 homens de cavalaria, acometeu o nosso piquete, postado em S. Solano, sob comando do Sr. Capitão do 1º corpo provisório da Guarda Nacional, Vasco Antonio da Fontoura Chananeco, que, com os oficiais e praças do mesmo piquete, em número total de 57 homens [...] fez frente e resistiu com denodo ao impulso de toda aquela cavalaria. [...] pode evadir-se parte da força inimiga, deixando, porém, o campo juncado de pouco mais ou menos 150 cadáveres e em nosso poder 14 prisioneiros [...]. Tivemos fora de combate um oficial, dois sargentos e quatro soldados feridos e dois ditos mortos.[17]

[17] Ordem do dia 122.

A visível disparidade de forças e baixas de cada lado dá uma pequena amostra do poder de fogo destas armas americanas, desde que colocadas nas mãos de veteranos com sangue frio suficiente para, em menor número, aguardarem uma carga de cavalaria e só então desfecharem sua fuzilaria. É interessante sublinhar que tal emprego tático da cavalaria a pé, como uma infantaria a cavalo, equipada com rápidos rifles repetidores de retrocarga já havia sido realizado durante a Secessão Americana. Brent Nosworthy, por exemplo, diz que a única maneira pela qual as forças de cavalaria podiam ainda contar com alguma chance de desempenhar papéis de algum relevo, no campo de batalha, era equipando-se com estas novas armas e comportar-se como "infantaria montada" (NOSWORTHY, p. 280).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lutando ao sul do Paraguai entre abril de 1866 e dezembro de 1868, o exército aliado demorou em obter uma vitória decisiva sobre os defensores por uma séria de motivos que podemos extrair das memórias dos veteranos: o desconhecimento cartográfico sobre o terreno onde se combatia, um aspecto constante naquelas memórias; a tenacidade e genialidade do exército paraguaio em aproveitar-se ao máximo das qualidades do relevo local para montar seu sistema de entrincheiramentos defensivos; as dificuldades logísticas inerentes a qualquer campanha militar prolongada; as epidemias, como a cólera, que constantemente ceifavam mais vidas que o próprio campo de batalha _ Burton nos mostra que somente após a ocupação de Humaitá é que as doenças começavam a refluir, sendo que a "[...] percentagem de doentes entre os brasileiros é de 8,5% ao passo que nos grandes exércitos a média é de 10 a 12%" (BURTON, p. 302) _; as complexidades da navegação de um rio, o Paraguai, que estava, em sua margem esquerda, fortemente guardado (sendo, do sul par ao norte, pontilhado pelas seguintes posições: Curuzu, Curupaiti, Humaitá, Estabelecimento e Angostura) e salpicado de torpedos (minas navais), levando, fatalmente, a esquadra a retardar suas operações em apoio às forças terrestres; as constantes carências de animais para a cavalaria, a tração da artilharia e para os transportes, inviabilizando operações ofensivas de vulto.

Levando-se em consideração tal quadro não se pode dizer, assim acreditamos, que a guerra se prolongou devido à incompetência da oficialidade em comando, mas sim em virtude das dificuldades próprias desta guerra, que difere de todas as outras que o Brasil havia lutado na região (DORATIOTO, 2002, p. 477).

Do que vimos até aqui podemos depreender que a Guerra do Paraguai, embora apresente "aspectos de modernidade", como o rifle, o telégrafo e os balões cativos, está, no que tange mais especificamente ao combate, ainda aquém do que se poderia chamar em sentido estrito um "conflito moderno" da era industrial. E isso, por vários motivos, dentre os quais salientamos o fato de que nenhum dos países nela envolvidos podem ser considerados industrializados naquele momento histórico. Indo além, entretanto, cremos que a Guerra de 1864-1870 deva ser ainda considerada dentro de uma ótica muito mais napoleônica, pois sua tática se assemelhava demasiadamente com aquela empregada na Europa entre os anos de 1799 e 1815, muito mais do que com as inovações plantadas pela Guerra Franco-Prussiana, de 1870-71 esta sim, com inovadores fundamentos táticos que ainda teriam espaço no século XX.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias

AMARAL, Antonio José do. **A influência do armamento de carregar pela culatra sobre os diferentes ramos da arte militar**. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1871.

BORMANN, José Bernardino. **História da Guerra do Paraguay.** Curitiba: Impressora Paranaense, 3volumes, 1897.

BURTON, Richard Francis. **Cartas dos campos de batalha do Paraguai**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1997.

CAXIAS, Luis Alvez de Lima e Silva, Duque de. **Exército em operações na República do Paraguay sob comando em chefe de todas as forças de S. Ex. o Sr. Marechal-de-exército Luiz Alvez de Lima e Silva**. Rio de Janeiro: Typographia De Francisco Alvez de Souza, 1877.

_____. **Diário do exército em operações sob commando em chefe do Exmo. Sr. Marechal de Exército Marquez de Caxias.** Rio de Janeiro: Revista do IHGB, Tomo 91, v. 145, 1926.

CERQUEIRA, Dionísio. **Reminiscências da Campanha do Paraguai, 1865-1870**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

JOURDAN, Emílio Carlos. **Guerra do Paraguay**. Rio de Janeiro: Typographia de Laemmert, 1890.

MARACAJU, Rufino Enéas Galvão, Visconde de. **Campanha do Paraguay (1867 e 1868*)*.** Rio de Janeiro: Imprensa Militar, 1922.

Relatórios do Ministério da Guerra apresentados à Assembléia Geral do Império (1853, 1858, 1864, 1867, 1868, 1871)

SEEBER, Francisco. **Cartas sobre la Guerra del Paraguay.** Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso, 1907.
SILVA, José L. Rodrigues da. **Recordações da Campanha do Paraguay**. São Paulo: Melhoramentos, 1924.

Fontes Secundárias

ALVES, Joaquim V. Portella. **Mallet, o patrono da artilharia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

BLACK, Jeremy**. Rethinking military History**. Cambridge: Routledge, 2004.

BONALUME NETO, Ricardo. Guerra do Paraguai trouxe avanços para a medicina. In: **Folha de São Paulo**, Folha Ciência, 24.08.2008.

CASTRO, Adler Homero de. **Notas sobre o armamento na Guerra do Paraguai.** Disponível em: http://bndigital.bn.br/guerradoparaguai/artigos/Adler%20Armamento%20da%20Guerra%20do%20Paraguai.pdf. Acesso em: 30 nov. 2008, p. 9.

DE MARCO, Miguel Angel. **La Guerra Del Paraguay**. Booket, 2007.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **O conflito com o Paraguai, a grande guerra do Brasil**. São Paulo: Ática, 1996.

DUARTE, Paulo de Queiroz. **Os voluntários da pátria na Guerra do Paraguai**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, v. I, 1981.

EDGERTON, Robert. **Death or glory: the legacy of the Crimean War**. Oxford: Westview Press, 1999.

FARWELL, Byron. **The encyclopedia of nineteenth century land warfare**. W.W. Norton & Company, 2001.

FRAGOSO, Augusto de Tasso. **História da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 5 v., 1958.

GEROMEL, Antonio Sergio. Caxias, pioneiro da telegrafia em campanha. **A Defesa Nacional** nº 758. Rio de Janeiro: Bibliex, out./dez. 1992.

GRIFFITH, Paddy. **Battle tactics of the Civil War**. New Heaven and London: Yale University Press, 2001.

HAGERMAN, Edward. **The American Civil War and the origins of modern warfare**. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 1992.

HATTAWAY, Herman. **Reflections of a Civil War historian: essays on leadership, society and the art of war.** Columbia and London: University of Missouri Press, 2004.

HESS, Earl J. **Trench Warfare under Grant and Lee**: field fortifications in the Overland Campaign. Chapel Hill: The university of North Carolina Press, 2007.

LAVENÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire. Os balões de observação da Guerra do Paraguai. **Revista do IHGB** nº 299, abr./jun. 1973.

MACDONALD, John. **Grandes batallas del mundo**. Barcelona: Folio, 1989.

MURRAY, Willianson. The industrialization of war, 1815-71. PARKER, Geoffrey (org.). **Cambridge Illustrated History of Warfare**. Cambridge University Press, 2000.

MYATT, Frederick. **The illustrated encyclopedia of 19th century firearms**. London: Salamander Books, 1979.

NOSWORTHY, Brent. **The bloody crucible of courage: fighting methods and combat experience of the Civil War**. New York: Carroll & Graf Publishers, 2003.

PARKER, Geoffrey**. La Revolución militar**. Madrid: Alianza, 2002.

REID, Brian Holden. **The American Civil War, and the wars of the Industrial Revolution**. London: Cassell, 1999.

ROSS, Charles. **Trial by fire: science, technology and the Civil War**. Shippensburg: White Mane Books, 2000.

SOUZA, Octaviano Pereira de. História da Guerra do Paraguai. **Revista do IHGB**, tomo 102, vol156 (2º de 1927), Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929.

WAWRO, Geoffrey **The Austro-Prussian War**: Austria´s war with Prussia and Italy in 1866. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

RECEBIDO - 08/10/2013
APROVADO - 07/04/2014

O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DA *JIHAD* E O CONCEITO GUERRA IRREGULAR NO ATUAL CONFLITO ISRAEL-PALESTINA

Bruna Brasil Santana*

1 INTRODUÇÃO

Muito se escreve sobre o conflito entre israelenses e palestinos, sobre o início dos desentendimentos entre os povos e as questões políticas e religiosas que envolvem o conflito. Com a chegada do novo milênio, o ataque ao World Trade Center e o início de guerras perpetradas por nações ocidentais contra Estados do Oriente Médio e grupos armados fundamentalistas, as atenções do mundo se voltaram para essa região e os estudos sobre terrorismo, fundamentalismo e *jihadismo* tornaram-se mais recorrentes.

Ao longo do trabalho será possível descobrir que a *Jihad* é uma ação que já perpetrada há séculos pela população muçulmana, contudo de uma forma diferenciada daquela que existe atualmente. O motivo de chama-la de fenômeno recente está relacionado ao fato de que somente nos últimos anos ela começou a de fato aparecer com uma nova roupagem, diferente daquela que de fato se considera *Jihad*. A mesma passou a ser utilizada como sinônimo de guerra santa e violência.

A Guerra Irregular por sua vez, tem sido uma questão recorrente na história da humanidade, é um conceito amplo, porém que acredito ser pouco explorado por pesquisadores da guerra e da política, uma vez que este tipo de conflito envolve muito mais questões políticas do que simplesmente a violência gratuita que comumente ouvimos nos meios de comunicação. Também é importante destacar que poucos civis se debruçam sobre o tema da guerra irregular, tema que acredito ser de extrema importante para todos, e por isso resolvi desenvolver este trabalho como dissertação de mestrado, afim de abrir mais um caminho para que outros estudiosos possam se interessar por essa questão.

---

* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará. Membro do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia.

Diante de todas essas colocações, pretendo, com este trabalho, responder a seguinte pergunta: Em que medida o fenômeno contemporâneo da *Jihad* – sua concepção e práticas - surgidas no pós-Guerra Fria e presente no conflito Israel-Palestina, se relaciona com o conceito de Guerra Irregular? Isto é, meu principal obtivo é analisar as relações entre o fenômeno contemporâneo da *Jihad* e o conceito de Guerra Irregular, utilizando o caso do conflito Israel-Palestina.

2 CONFLITO ISRAEL-PALESTINA

O entendimento que se tem do Oriente Médio, é de uma região devastada por conflitos étnico-religiosos, rica em petróleo e de pouca expressão política, no entanto, devemos ter conhecimento de que esta já foi uma das regiões mais importantes do mundo, em especial, durante o período Antes de Cristo[1], quando a mesma era rota comercial e produtora de outros insumos. Por volta de 1200 a.C., o povo egípcio dominava a região que hoje corresponde a Síria e a Palestina, que perderam suas posses para os Filisteus, porém essa área foi, posteriormente, de dominação judia, turca, árabe, cristã e de uma série de outras dinastias ao longo da história (SMITH, 2006. p. 15).

Podemos perceber, então, que essa região já foi dominada por israelenses e palestinos, o que, de certa forma, valida os direitos de ambos de quererem a posse da área. No entanto, além desse legado histórico, existe também um forte apelo religioso que circunda esse conflito, e o mesmo deve ser explicado para um melhor entendimento da disputa, que acabou transcendendo para uma questão religiosa-cultural, sem a qual é impossível entender os conceitos que darei no decorrer do trabalho, tais como a *Jihad*.

[1] Apesar de estarmos tratando de dois povos que realizam a contagem dos anos de maneira diferente, utilizaremos a metodologia ocidental, dividida em período Antes de Cristo (a.C.) e Depois de Cristo (d.C.)

2.1 Judaísmo

Três das maiores religiões mundiais compartilham a mesma história quanto ao seu surgimento, que se encontra no livro sagrado de ambas: judaísmo, islamismo e cristianismo. Segundo a crença, Abraão foi um dos primeiros homens que começaram a orar a um único Deus, em detrimento dos Ídolos que eram adorados em sua época. Teve dois filhos: Ismael, seu primogênito, filho da serva egípcia Hagar, e Isaac, filho de sua esposa Sara (CHEMERIS, 2002).

Conta-se que após o nascimento de Isaac, Sara com medo que Ismael viesse a tomar posse da herança que Abraão deixaria, pediu ao marido que abandonasse Hagar e seu filho no deserto, desejo atendido por ele, que não queria abalar a paz de sua família. É nesse momento que se forma o povo árabe e o judeu: Ismael e a mãe conseguem sobreviver amparados por Deus e formaram o povo do deserto (os árabes); Isaac, por sua vez, seguiu as tradições paternas e seus descendentes deram origem ao povo hebreu, ou judeu (Ibidem).

Para os judeus, Deus em pessoa teria falado com Abraão e prometido a ele e a seus descendentes uma terra sagrada. Somente após a libertação dos hebreus do Egito, sob a liderança de Moisés, outro hebreu de nome Josué, guiou-os até o seu lugar de origem, a Terra Prometida de Israel (SPOHR, 2002).

Historicamente, o Reino de Israel surgiu em meados do século XI a.C., quando as 12 Tribos que formavam a nação judaica da época, se uniram e nomearam Saul como seu rei, a cidade de Jerusalém somente foi conquistada anos depois pelo rei Davi, que fez dela o centro pan-israelita (GUNNEWEG, 2005. p. 139-186). Israel permaneceu como um reinado judeu até por volta de 733 a.C., quando foi tomado pelo povo assírio. Posteriormente os judeus teriam sido deportados para outras regiões (GUNNEWEG, 2005. p. 139-186).

Uma das maiores diásporas judaicas ocorreu posteriormente a Revolta de Bar Kochba (135d.C. a 135d.C.). Após quase dois séculos de domínio romano e de uma série de guerras, revoltas e desmandos perpetrados pelos líderes romanos, a situação tornou-se insustentável para os judeus (GUNNEWEG, 2005. p. 302-303). De fato, após a implantação do cristianismo como religião oficial de Roma, o antissemitismo enrijeceu-se dentro do império

> Os hebreus são postos em condições de absoluta inferioridade jurídica e privados de todo o direito civil; e em tal status permanecerão durante toda a Idade Média e a Idade Moderna até a emancipação. O antissemitismo assume, nesta época, um dos seus componentes ideológicos fundamentais: o componente religioso, fundado sobre a aversão à 'obstinação' hebraica de não reconhecer o advento do Messias e sobre a acusação de 'deicídio', que começa a ser dirigida aos hebreus (BOBBIO, *et al,*1995. p.40).

Diante das táticas utilizadas pelos rebeldes judeus, Júlio Severo, enviado para a região para pôr fim aos confrontos, conseguiu sitiar os revoltosos em cavernas até que os mesmos morressem de fome. Após essa derrota, Roma conseguiu a posse de Jerusalém e a transformou na cidade de Aelia Capitolina. A nova designação da província da Judéia agora era Palestina (GUNNEWEG, 2005. p. 302-303).

2.2 O Sionismo

Por séculos os judeus foram perseguidos em vários países para onde emigraram, em especial na Europa (CHEMERIS, 2002). Diante dessa situação, surgiram grupos de judeus, em especial no século XIX, que apontavam diferentes formas de lidar com essas atitudes antissemitas: alguns optavam pela luta política-revolucionária dentro desses países; outros acreditavam que deveria haver uma luta semelhante, mas com um grande reagrupamento judaico; e por fim o grupo que repudiava todos os laços com o povo, o país e o Estado em que se encontravam e acreditavam na criação de uma pátria puramente judaica (RODINSON. 1968. p. 33). Esse movimento de formação de uma pátria judaica foi intitulado de Sionismo. Podemos, então, conceitualizar sionismo da seguinte forma:

> É um movimento nacional, cunhado na Europa Ocidental por judeus emancipados, para responder a uma problemática da sociedade capitalista e explicitada pelos judeus do Império Russo: [...] em crise, o Império Russo estimula a ideologia antissemita [...]. Respondendo a esse

> antissemitismo, apoiando-se no nacionalismo europeu, desenvolve-se o sionismo, que é fruto das contradições do capitalismo russo que destruíra as bases do regime (PINSKY, 1978. p.143).

O Primeiro Congresso Sionista aconteceu em 1897 em Basiléia, e foi fundado por Theodor Herzl, onde foi instituída a Organização Sionista Mundial, objetivando a criação de um Estado judeu na região Palestina. Herzl confiava na via diplomática para obter o pedaço do território que corresponderia a Israel, além dos sionistas contarem com o apoio das potências europeias, em especial da Grã Bretanha, que tinha interesse em expandir sua área de influência (CHEMERIS, 2002).

A ideologia sionista aponta Avnery (1984), ainda domina todos os aspectos do regime atual de Israel, pode-se definir este sionismo atual da seguinte maneira:

a) Os judeus do mundo inteiro constituem uma nação;

b) O Estado de Israel é um estado judeu destinado aos judeus do mundo inteiro.

c) A difusão dos judeus é provisória, mais cedo ou mais tarde, o seu destino será o de emigrarem para Israel;

d) Esta hipótese constitui a "razão de ser" do Estado; trata-se de uma virtualidade à qual se prendem todas as outras.

2.3 Islamismo

Para explicar de forma breve a presença árabe na região, é preciso fazer uma diferenciação entre uma série de conceitos que comumente se confundem nos discursos:

- *Árabe,* é uma palavra que define o povo originário da península arábica e que possui como uma característica principal a utilização da língua árabe;

- *Islã,* é uma religião monoteísta que segue o Al Corão e os ensinamentos do Profeta Maomé e acredita em Alá como Deus;

- *Muçulmano,* é o indivíduo que segue o islamismo;

Menos de três séculos depois da tomada de Israel pelos cristãos, os ensinamentos do profeta muçulmano Maomé e o aumento no número de seus seguidores fizeram com que o domínio romano-cristão sob a Palestina tivesse um fim. Acredita-se que Maomé (ou Mohamed, em árabe) tenha nascido por volta do de 570 d.C. na península Arábica e aos quarenta e seis anos fundou a religião islâmica, a qual difundiu por todo o mundo árabe. O Profeta, como é chamado pelos seus seguidores, morreu em 632 em Meca (BLAINEY. 2011. p. 91).

Essa religião tem uma doutrina com vários pontos em comum com o cristianismo e o catolicismo, e se baseia nas seguintes premissas: A crença em um único Deus: *Allah;* na existência dos anjos; nos livros sagrados; nos profetas, tais como Adão, Noé, Abraão, Moisés, Jesus e Maomé; no juízo final; na predestinação (ARANTES, 2005. p. 31-32). O Alcorão, livro sagrado da religião islâmica, é considerado a "revelação divina" à Maomé (ou, O Profeta), está dividido em 114 *suras* (capítulos) 6236 *ayats* (versículos) e trata desde a criação do mundo até as regras de convívio social. Assim como os livros sagrados das outras religiões, o Alcorão é interpretado de formas diferentes entre os inúmeros seguidores do islamismo.

Durante as Cruzadas da Idade Média, os cristãos ocidentais chegaram a tomar a cidade sagrada de Jerusalém em 1099 e massacraram a população local, o que alarmou os seguidores do islã, não só pela brutalidade dos invasores, mas também pelas primeiras perdas territoriais significativas sofridas desde sua expansão (DEMANT, 2004. p.54).

Quando, em 1947, a ONU aprovou uma resolução que criou o Estado de Israel dentro da Palestina, os árabes de toda a região sentiram-se insultados, e este sentimento espalhou-se por toda a Liga árabe, incluindo aí os países do MAGREB: Marrocos, Argélia, Tunísia, Egito e Líbia, que se encontram ao norte da África, e possuem o Islã como religião oficial (SOURDEL, 2011. p. 136).

2.4 Fundamentalismo Islâmico

Ao tratarmos de fundamentalismo religioso, sua própria definição por si só já é difícil, cada autor o define de uma forma diferente, apesar de todos eles explicitarem que, diferentemente do que pensa a maioria das pessoas, esse fenômeno não ocorre somente na religião muçulmana, como explicita Demant (2004).

Para Josênio Parente, o próprio conceito de religião já implica em um fundamentalismo, uma vez que para o religioso, somente a sua prática e sua crença são adequadas, enquanto as demais são falsas ou não religiosas (PARENTE, 2005).

> Fundamentalismo representa a atitude daquele que confere caráter absoluto ao seu ponto de vista. Sendo assim, imediatamente surge grave consequência: quem se sente portador de uma verdade absoluta não pode tolerar outra verdade, e seu destino é a intolerância; E a intolerância gera o desprezo do outro, e o desprezo, a agressividade, e a agressividade, a guerra contra o erro a ser combatido e exterminado (BOFF, 2002. p. 25).

O fundamentalismo islâmico, do qual tratarei aqui, também pode ser chamado Islamismo e tem como base os ensinamentos de Hassan el Banna (1906-1949) e da seita criada por ele durante a década de 1920, a Sociedade dos Irmãos Muçulmanos (DEMANT, 2011. p. 198). Fundado no início do século XX, os Irmãos Muçulmanos tinham uma mensagem clara: "o islã é um sistema completo e total e não há necessidade de buscar nos valores externos europeus (...) os fundamentos da ordem social, pois eles se encontram no Alcorão (...)" (KEPEL, 2003. p. 53-54).

2.5 A criação do Estado de Israel

Em 1917, o governo britânico assinou a Declaração de Balfour, onde se obrigava a estabelecer um Estado Nacional judeu na Palestina. A realidade era que o interesse da Grã Bretanha estava totalmente voltado para o apoio que obteria com a comunidade judaica e os ganhos territoriais e econômicos que este país teria com o desmantelamento do Império Otomano, que até então dominava a região do Oriente Médio (CAMARGO, 2002. In: MAGNOLI, 2002. p. 428-429).

Porém, dois anos antes desta declaração, este mesmo país já havia se comprometido com o povo palestino a formar um Estado único e independente na região, com o interesse de desmembrar as regiões árabes otomanas com a França. Notadamente este acordo não foi cumprido, o que deu início às hostilidades entre árabes e judeus.

Posteriormente, a Liga das Nações (antecessora da ONU) incluiu os termos da Declaração de Balfourt e passou apoiar a criação de um lar judaico na Palestina, o que, obviamente, provocou ressentimento por parte dos árabes (CHEMERIS, 2002).

Com a aproximação da guerra que posteriormente abateria a Europa, a Grã-Bretanha foi obrigada a optar por um dos dois lados, tendo escolhido os árabes, em razão da necessidade que os países árabes se mantivessem neutros durante o conflito, e interrompendo o fluxo de imigração judaica para o Oriente Médio, que chegava a cerca de 75 mil judeus por ano (CALVOCORESSI, 2011. p. 321). Os judeus passaram, então, a pedir o apoio dos Estados Unidos para sua causa sionista, o apoio foi bastante intenso após o Holocausto, e os americanos se esforçaram para convencer os britânicos a admitir em território Palestino os judeus sobreviventes da II Guerra Mundial (Ibiem).

Sentindo-se cansados e sem equilíbrio após a guerra para dar continuidade às negociações entre ambos os povos, o governo inglês transferiu o território (e o problema) para as mãos da recém-criada, Organização das Nações Unidas – ONU, órgão que surgiu no lugar da antiga Liga das Nações e que possuía moldes bem semelhantes a esta última. A Organização criou um comitê especialmente para estudar e tentar resolver a questão na Palestina, a United Nations Special Comitee on Palestine – UNSCOP (Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina). A solução encontrada pela ONU foi exposta na resolução 181, que estabelecia a seguinte partilha para a região:

a) A criação de um Estado judeu;

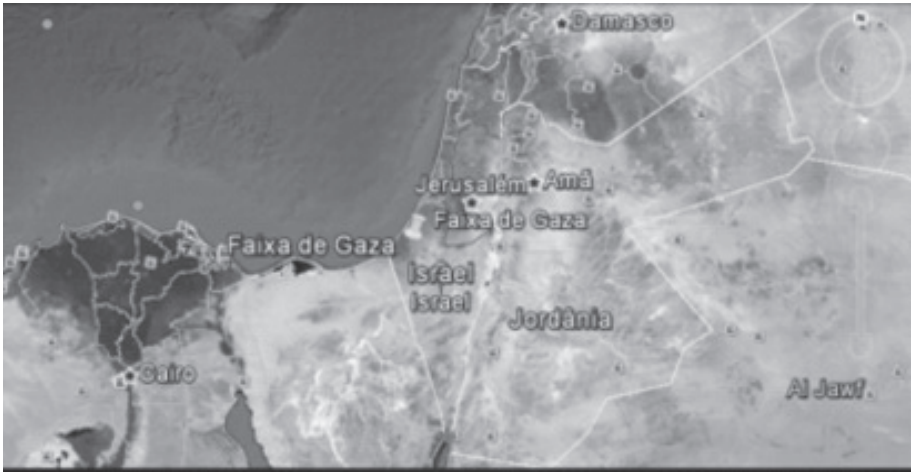
b) A criação de um Estado palestino;

c) Jerusalém, Belém e adjacências ficariam sob controle internacional (SCHEINDLIN, 1998. p.333-334).

Em 14 de maio de 1948, o mandato britânico expirou e o governo inglês se retirou da região, no mesmo dia Israel proclamou, de forma unilateral, sua independência. Em declaração lida pelo, agora, Primeiro Ministro Ben Gurion houve a promessa aos árabes residentes no Estado recém-criado, de plena cidadania e igualdade perante a lei e representação adequada dentro das futuras instituições políticas israelenses (GUNNEWEG, 2005. p.344). Isto não foi suficiente para os palestinos, que sentiram-se humilhados por não mais possuírem aquelas terras, os mesmos foram apoiados por outros países do Oriente Médio e do Norte da África de tendência muçulmana, como o Egito, e assim tem início a Guerra de Independência de Israel.

Vários outros conflitos posteriores, tais como a Guerra do Yom Kippur e a Guerra dos Seis Dias, todas vencidas por Israel, fizeram com que o Estado obtivesse uma grande expansão geográfica.

Figura 1: **Mapa atual do Estado de Israel.**



FONTE: Google Earth

Pouco antes da Primeira Guerra o governo britânico descobriu grandes jazidas de petróleo no Oriente Médio, tornando ainda mais importante o domínio da região. Com o fim do mandato europeu e o início da dominação da ONU sobre a região e o contexto da guerra fria, o petróleo tornou-se um tema importante nas rodas de conversa sobre a região, que passou a ser cobiçada por várias nações, em especial EUA e URSS; ambos apoiaram a criação do Estado Israelense (SMITH, 2006. p. 42).

Em maio de 1964, durante a primeira sessão do Congresso Nacional Palestino, foi criada a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), objetivando conciliar os diversos grupos políticos palestinos, para, através da guerra, libertar a Palestina do julgo israelense e formar um Estado árabe-palestino independente, democrático e secularista (VISACRO, 2009. p. 16-167). Para Larissa Grau, a criação da OLP foi a grande responsável por dar "maior visibilidade midiática" ao conflito que ocorre no Oriente Médio, em especial à visão Palestina, além de ter constituído uma identidade de resistência palestina naquele momento histórico (GRAU, 2007).

Segundo alguns autores, como Alexandre Santos de Amorim, a criação da OLP somente serviu "como cobertura para a ação de outras organizações", tais como o Fatah, a Frente Popular para a Libertação da Palestina (FPLP) e a Frente Popular Democrática para a Libertação da Palestina (FPDLP), esta última uma dissidência da FPLP (AMORIM, 2008). Há ainda estudiosos que apontam que o surgimento da Organização para a Libertação da Palestina foi uma tentativa das lideranças árabes de manter sob controle o potencialmente explosivo movimento palestino (PILATI e PIRES, 2008).

Em 1974 a Organização conseguiu um espaço na tribuna da Organização das Nações Unidas para apresentar suas demandas, passo importante para dar legitimidade às reivindicações até então apresentadas pela Palestina e pela OLP, além de ter significado o reconhecimento da Organização como legítima representante dos palestinos (NETO, 2010). Desde o início, o governo israelense demonstrou receios em relação a um processo de paz através de acordos com a OLP, em grande parte, em razão de a Organização ter planejado e executado atentados terroristas e guerrilheiros contra alvos israelenses no início de sua existência, em especial após a Guerra dos Seis Dias, quando a Al-Fatah tornou-se dominante dentro da OLP. Com esse pensamento, Israel negou-se a realizar qualquer negociação com a Organização, atitude mantida até 1993, quando foi assinado o Acordo de Paz de Oslo, que teve a mediação americana (NAEGELI, 2004. In: SILVA, 2004. P. 627).

É importante esclarecer que o conflito existente nesta região é de cunho irregular, ou seja, são grupos armados que lutam contra um Estado, apesar de a Autoridade Palestina ter sido vista, em seu início, como uma organização terrorista, hoje ela é encarada como a única que de fato representa o povo palestino, e não mais pratica qualquer ato de violência contra o Estado israelense.

3 TEORIAS DA GUERRA

Teorias Clássicas da Guerra

Entenderemos aqui as Teorias Clássicas sobe a guerra àquelas que focam o conflito entre Estados, onde a população dos civis não está ligada diretamente aos conflitos. Desde as guerras antigas, isto é, aquelas perpetradas pelas civilizações grega e romana, até às guerras napoleônicas e de trincheira.

Um dos mais famosos estudiosos sobre a guerra foi o general prussiano Carl Von Clausewitz (1780-1831) que chegou a tratar de uma possível teoria para o conflito armado. Durante *Da Guerra*, Clausewitz demonstra que a guerra é um "instrumento racional de política nacional". Ele procura entender o que é guerra e a define como "um duelo em uma escala mais vasta" e a exemplifica através de um duelo entre dois lutadores, onde "cada um tenta, por meio da força física, submeter o outro à sua vontade", dessa forma a violência física é o meio para se chegar ao fim, que é impor a nossa vontade ao inimigo, "a guerra é uma simples continuação da política por outros meios" (CLAUSEWITZ, 2010. p. 7).

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, filósofo alemão que viveu no século XVIII foi o criador do Idealismo Alemão, acreditava que a guerra, como fenômeno histórico, poderia contribuir para a unidade nacional (DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003. P. 266-267). Friedrich Nietzsche, assim como Hegel, também acreditava no "papel fundamental" desempenhado pela guerra quanto à "renovação das civilizações", chegou a afirmar que Europa Moderna, aquela na qual ele vivia, precisava, naquele momento, "não só de guerras, mas das maiores e mais terríveis guerras [...] para que não perca, por meio da cultura, a sua cultura e a própria existência" (JONES, 1926. Apud DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003. p. 267-268).

3.1 Teoria da Guerra Irregular

Para se estudar a Guerra Irregular, é preciso entender a tipologia do conflito ao qual ela se encaixa, a Guerra de Quarta Geração, estudada pela primeira vez em 1989 pelos coronéis americanos Lind, Nightengale, Sutton e Wilson e o capitão Schimitt, que dedicaram todo um artigo publicado pela Revista da Marinha dos Estados Unidos naquele ano.

Segundo eles, a guerra de quarta geração tem o intuito de fazer o inimigo entrar em colapso internamente, de forma que seu psicológico também fique abalado, isso é possível através de ataque à população e à sua cultura, dessa forma desaparecem as diferenças entre civis e militares, e todos passam a ser vistos como alvos em potencial (LIND et al, 1989).

> A primeira geração da Guerra moderna foi dominada pela força de trabalho e culminou com as Guerras Napoleônicas. A segunda geração [...] foi dominada pelo poder de fogo e culminou na I Guerra Mundial, [...] durante a II Guerra Mundial os alemães introduziram a terceira geração da guerra, caracterizada pela manobra, [guerra de quarta geração] envolve formas de insurgência [que] usa todos os meios possíveis – políticos, econômicos, sociais, militares – para convencer o os tomadores de decisão do inimigo de que seus objetivos estratégicos são inalcançáveis ou muito custosos para os benefícios que possam ser adquiridos (Em tradução livre) (HAMMES, 2004. P. 40).

Greg Wilcox e G. I. Wilson, por sua vez, em obra escrita em 2004, acreditam que essa Quarta Geração se caracterizaria pela

> Perda do monopólio estatal sobre a guerra; uma mudança de enforque da vanguarda do exército inimigo para o interior da própria sociedade oponente; os elevados custos para um Estado antepor-se a uma ameaça de quarta geração; o emprego de forças de efetivos bem reduzidos e independentes [...], que atuarão com o máximo de iniciativa e liberdade de ação [...]. Mostrar-se-ão capazes [...] empregar "o poder de combate do inimigo contra ele próprio", privilegiando a manobra e priorizando os objetivos psicológicos em detrimento dos objetivos físicos (WILCONX E WILSON, 2004).

Sendo assim, toda guerra irregular é uma guerra de quarta geração, mas nem toda guerra de quarta geração é um conflito irregular.

Alvaro de Souza Pinheiro, em artigo escrito em 2007 traz a definição de Guerra Irregular adotada pelo governo americano, como sendo esta uma "luta violenta entre estados e grupos armados não estatais pela legitimidade e influência sobre uma população relevante" (PINHEIRO, 2007).

Alessandro Visacro, em seu livro *Guerra Irregular* afirma que essa "é uma das formas mais antigas de se combater e, desde meados do século passado, a mais usual" (VISACRO, 2009. P. 7). Os conceitos existentes sobre Guerra Irregular "apontam para uma nova forma de beligerância", que não deve ser tratada apenas no campo militar, ela destaca "a atuação de forças predominantemente nativas e fazem referência à guerra de guerrilhas [...], e ao terrorismo" (VISACRO, 2009. p. 223).

Samuel Huntington faz uma separação entre *forma de guerra* e *forma de condução da guerra:* A primeira seria a "violenta interação entre dois grupos civis armados", esses grupos definem a sua forma de atuação, seus objetivos e quais recursos utilizam para alcança-los; Por *forma de condução da guerra*, entende-se como "variações da atividade militar", acompanhadas por "táticas militares particulares", este autor acredita que a guerra irregular é "nitidamente uma *forma de guerra* e não um *tipo de guerra"* (HUNTINGTON, 1963. Apud HEYDTE, 1990. p. 38).

Com relação à essa afirmação de Huntington, seguirei o mesmo pensamento de Friedrich August Von der Heydte, que acredita que a guerra irregular moderna é tão complexa e que possui tantas facetas que é difícil encaixá-la em uma única definição, como feito por Huntington. Em alguns momentos ela pode ser uma *forma de condução da guerra*, enquanto em outros ela é uma forma especial de guerra, utilizado por pelo menos um dos lados, que emprega táticas como a de "exaurir o inimigo e desgastá-lo internamente", de forma que sua capacidade física e também psicológica fiquem ameaçadas e que o torne incapaz de lutar (HEYDTE, 1990). É importante deixar claro que este tipo de conflito sempre existiu como técnica de combate nas guerras chamadas regulares, isto é, aquela que ocorre entre Estados, neste caso ela se caracteriza como uma *forma de condução da guerra*.

Diferentemente do conflito entre Estados, na Guerra Irregular não respeita convenções, tornando, assim, mais difícil de delinear um conjunto de princípios teóricos. Contudo, essa ausência de legislação é justamente a sua característica mais importante, que "permite adequar-se e moldar-se a ambientes políticos, sociais e militares diferenciados" (VISACRO, 2009. p. 222).

> Portanto, se hoje, graças ao crescente poder da mídia e da opinião pública, os exércitos regulares são impelidos a se subordinarem incondicionalmente às normas legais da guerra, forças irregulares não se sujeitam a nenhum tipo de restrição jurídica e, ainda, exploram habilmente esse fato a seu favor, gozando de maior liberdade de ação e aproveitando as oportunidades de propaganda oferecidas pelas unidades regulares, quando estas violam a lei da guerra ou fazem uso desproporcional da força, vitimando civis inocentes (VISACRO, 2009. p. 270).

A falta de uma regulação faz com que a guerra irregular alcance seu objetivo principal: afetar psicologicamente o inimigo, como já foi dito por Heydte, essa é uma guerra das sombras, e por esse motivo o fator surpresa é de grande importância para o sucesso deste tipo de operação. Na maioria dos casos em que esse tipo de conflito ocorre, o exército inimigo possui armas poderosas e forças armadas bem treinadas, contudo não se pode saber de onde virá o ataque, o que reduz a efetividade de seu poderio bélico.

O fator psicológico também não deve ser menosprezado, uma vez que

> o desenvolvimento científico-tecnológico, no contexto de um mundo cada vez mais globalizado, incrementa, por meio de vários métodos, a transmissão das informações em tempo real, ao vivo, e em cores, para qualquer parte do mundo. (PINHEIRO, 2007).

É daí que surge a importância dos meios de comunicação de massa, tais como internet e televisão, uma vez que eles são as melhores e mais rápidas formas de espalhar o temor sob o alvo, que em muitos casos trata-se de uma população inteira.

Para David Fromkin haverá um constante aumento na quantidade destes conflitos de baixa intensidade durante o século XXI e eles servirão para "pôr a prova e moderno sistema de Estados" e que neste século "a questão fundamental não será a luta de uma causa contra outra [...], mas será sim a ordem contra a anarquia" (FROMKIN, 1991; Apud DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003. p. 360).

Esta ameaça de ingovernabilidade resultará numa crescente instabilidade que se fará sentir em estados de diversas regiões e nas estruturas internacionais de caráter econômico, político e de segurança (DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003. p. 360-361).

Podemos destacar a guerra irregular em dois tipos específicos de combate: a guerrilha e o terrorismo.

3.1.1 Guerrilha

Por guerrilha entende-se um tipo de guerra onde se utilizam diversos materiais disponíveis contra o inimigo, inclusive, e principalmente, o conhecimento que se tem do território onde a batalha é realizada e os pontos francos do adversário. Tem como grande aliado o fator-surpresa, a rapidez do ataque e a familiaridade com a população (VISACRO, 2009. p. 260-261).

> As guerrilhas exercem atualmente o poder que antes só era exercido pelos governos. Podem ser feitas por meia dúzia de homens e mulheres [...], agindo independentemente, ou apoiadas por um pequeno grupo. Diferem dos criminosos comuns apenas quanto aos objetivos, pois, enquanto estes últimos buscam proveitos materiais, aqueles agem por motivos políticos os mais variados [...] (CLUTTERBUCK, 1977. p. 15).

Carl Schimitt (1984) define guerrilha como uma forma de combate irregular porque sua estrutura armada não possui qualquer característica que identifique aquele indivíduo ou grupo de indivíduos como combatentes, tais como bandeira, uniforme, hierarquia e reconhecimento internacional. Essa falta de identificação é justamente o seu maior trunfo pois os seus ataques não são premeditados pelo inimigo (SCHIMITT, 1984. Apud, SAINT-PIERRE, 1999. p. 182).

A característica essencial da guerrilha é o ataque surpresa e a emboscada, forma de combate também utilizada na guerra convencional, apesar de inicialmente ter sido repudiada por vários oficiais das forças armadas. Somente um tipo de emboscada, utilizada na guerra irregular, não é aceita na guerra regular moderna: é aquela "preparada por trás de um disfarce político ou moral em vez de natural", entende-se que sejam aquelas em que os guerrilheiros se disfarçam de camponeses ou outros cidadãos inofensivos (WALZER, 2003. p. 299-300).

Ao aprofundar seu estudo sobre o tema, Visacro afirma que esta é uma

> forma de guerra irregular que abrange as operações de combate e todas as atividades de apoio correlatas [...]. Fundamenta-se na surpresa, rapidez, ataque e pontos fracos, familiaridade com o terreno e, sobretudo, no apoio da população. Compreende, de um modo geral, as incursões e emboscadas, ações de propaganda armada, operações de inquietação, destruição e eliminação (VISACRO, 2009. p. 260-261).

O guerrilheiro se caracteriza pelo mínimo de apetrechos bélicos que carrega, o que lhe permite maior mobilidade do que as forças regulares. Ele deve ser capaz de conseguir provisões no próprio território da batalha, seja ele rural ou urbano, e deve estar preparado física e moralmente para tanto. É importante destacar que seu objetivo principal não é o de conseguir novos territórios, mas sim defender a sua terra dos inimigos invasores (SAINT-PIERRE, 1999. p. 191).

Para o guerrilheiro ele não é um "combatente solitário, oculto no meio do povo", e sim um membro leal que luta para o povo, pelo povo e por esse motivo "se quiserem lutar contra nós [...] vocês terão que lutar contra os civis". Para eles a guerra não ocorre entre exército ou governos, a guerra que seus adversários estão travando é contra uma nação, e por esse motivo serão seus adversários considerados bárbaros, pois para obter sucesso matarão os civis, incluindo as mulheres e as crianças (WALZER, 2003. p. 306).

> O guerrilheiro [...] parece emergir abruptamente por meio da trama fechada do tecido social, golpear onde mais dói o inimigo fardado com toda fúria e, antes que este possa articular uma defesa, desaparecer nas profundezas do campo de batalha. Antes que o inimigo regular consiga localizar o perigo, o combatente irregular já voltou a submergir e diluir-se mimeticamente na cotidianidade social.
> A profundidade do campo de combate é a própria do tecido social (SAINT-PIERRE, 1999. p. 195).

3.1.2 Terrorismo

O terrorismo não é um fenômeno recente na história da humanidade, ela nos remete ao "terror de Estado" instalado na França pelos jacobinos durante a Revolução Francesa. Fundador do anarquismo russo, Mikhail Bakunin, já preconizava, no final do século XIX, que o terror seria utilizada como ferramenta revolucionária. Um atentado terrorista foi o responsável pelo início da I Guerra Mundial, quando o arquiduque austríaco Francisco Ferdinando foi assassinado por um grupo bósnio (VISACRO, 2009. p. 279-280).

Existem várias definições de terrorismo, a CIA, por exemplo, o define como "a ameaça ou uso da violência, para fins políticos, por indivíduos ou grupos, com a intenção de chocar ou intimidar um grupo alvo mais vasto do que as vítimas imediatas" (Jenkins, 1986. p. 233). É uma forma de luta cujo âmbito de realização se dá ao nível psicológico, o objetivo visado nunca é a vítima em si, mas as "vítimas indiretas", que se identificarão com aquela primeira e que se sentem expostas e vulneráveis após o atentado (SAINT-PIERRE, 1999. p. 213).

A intenção principal de um ato terrorista é provocar uma atmosfera de insegurança e medo, frequentemente, o objetivo destas ações é "pressionar o governo visando a decidir no sentido exigido pelos terroristas", essas exigências podem ser a libertação de prisioneiros políticos, conceder independência e/ou autonomia a um território ou o fim de uma guerra, por exemplo (DOUGHERTY E PFALTZGRAFF, 2003. p. 495).

Para Alex Schmid terrorismo é um método de ação violenta empregada por atores "semicladestinos, indivíduos, grupos ou Estados, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas" onde os alvos principais da violência são escolhidos aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) (CRELINSTEN E SCHMID, 1993. p. 8-9).

No mundo atual, onde as notícias se espalham quase em tempo real, a mídia e a internet são ferramentas primordiais para que um ataque terrorista tenha as proporções desejadas por aqueles que o perpetraram.

> pela televisão nós podemos identificar um refém cujo retrato vimos nos jornais e cujas famílias nos falam com aflição e desespero. [...] Sentimo-nos até tentados a achar que o governo deveria conceder o que seja necessário para libertação dos reféns, deixando para mais tarde a solução de qualquer problema decorrente desses acordos (CLUTTERBUCK, 1977. p. 16).

O terrorismo possui como efeito principal a sensação de isolamento do cidadão em relação ao Estado, é o *desamparo aprendido*, isso ocorre através da indução do cidadão a não se sentir seguro sob a proteção do Estado, "sente que aquele Estado, com todas as duas estruturas repressivas e preventivas, é absolutamente impotente para protege-lo"(SAINT-PIERRE, 1999. p. 221).

Dessa forma, o uso do terror pode ser feito de outras formas, que não a violência: ameaças, ações de cunho político e a própria espionagem são exemplos de ações terroristas. No entanto, os grupos que praticam o terrorismo no conflito que estamos estudando utilizam de forma majoritária o terrorismo violento, através de atentados à bomba e ataques semelhantes, o que nos levará à focar muito mais neste tipo específico de atentado.

Este tipo de conflito não é utilizado somente em guerras irregulares, mas também nos conflitos regulares, como forma de "evitar o combate direto com o exército inimigo", esse é um tipo tão indireto de combate, que muitos soldados se recusam a considera-lo guerra (WALZER, 2003. p. 336).

De acordo com o Departamento de Estados dos Estados Unidos da América, o conceito de terrorismo é a "violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos normalmente com a intenção de influenciar um público alvo" (WHITTAKER, 2005. p. 18.).

Segundo Héctor Luis Saint-Pierre, o terrorismo é subdividido em vários tipos, dependendo da quantidade de pessoas que participam do atentado, podendo então ser *individual*, *grupal,* ou *estatal*, cujo autor é o próprio Estado. Também pode possuir caráter *Nacional,* "seja de Estado ou 'contra-Estado', este último também chamado de 'terrorismo revolucionário'"; *Internacional*, atuando em lutas de cunho político internacional; ou *Transnacional,* que possui capacidade de mobilizar recursos humanos e materiais "com grupos atuando em vários países alheios ao da sua população de origem" (SAINT-PIERRE, 1999. p.218-219).

Visacro, por sua vez, distingue os tipos de terrorismo de acordo com a seguinte classificação:

- terrorismo político-ideológico, tem caráter subversivo ou revolucionário e é dirigido contra o Estado, "por meio de assassinatos seletivos e ataque ao patrimônio público e propriedade privada";

- terrorismo político-ideológico, apesar de não poder ser considerado prerrogativa do mundo muçulmano. É motivado por fatores causais de ordem política[2];

- narcoterrorismo, forma de terrorismo financiada pelo tráfico de drogas e orientada pela manutenção ou expansão de seus lucros gerais;

- terrorismo autotélico, terror desprovido de sólida motivação política, religiosa ou ideológica, está associado em grande parte ao banditismo, a segregação racial, ao fanatismo de seitas radicais ou à disputa por poder local (VISACRO, 2009. p. 290-291).

De forma sucinta, Marcial Suarez (2007), formulou uma tabela demonstrando as diferenças existentes entre guerra convencional, guerrilha e terrorismo, através dela poderemos entender melhor as táticas da guerra regular e irregular:

Tabela 1: Características gerais da Guerra, Guerrilha e Terrorismo.

	Guerra Convencional	Guerrilha	Terrorismo
Tamanho das Unidades de Batalha	Grande (exércitos, milícia,divisão)	Médio (pelotões, companhias, batalhões)	Pequeno (normalmente menos de 10 pessoas)
Armas	Ampla variedade de ferramentas militares (força aérea, blindagem, artilharia, etc)	Na maior parte infantaria-armas do tipo leve mas as vezes partes de artilharia também	Armas de mão, granadas de mão, rifles de assalto, E armas especializadas, Ex: carros bomba, Bombas de pressão barométrica.
Taticas	Normalmente juntam operação envolvendo vários ramos militares	Tipos de commando táticos	Táticas especializadas; sequestros, assassinatos, carros bomba, raptos, barricadas, reféns, etc
Alvos	Em sua maioria unidades militares, industriais e de transporte e infraestrutura	Na maioria militar, polícia, E apoio administrativo, bem como oponentes políticos	Símbolos de Estados, oponentes políticos
Impacto pretendido	Destruição física	Principalmente atrito físico com o inimigo	Coersão psicológica
Controle de Terrorismo	Sim	Sim	Não
Uniforme	Usam uniformes	Normalmente usam uniformes	Não usam uniformes
Reconhecimento de áreas de guerra	Guerra limitada pelo reconhecimento geográfico das zonas	Conflito limitado pelo território do país em guerra	Não há reconhecimento de zonas de guerra, as operações ocorrem ao redor do globo
Legalidade Internacional	Sim, se conduzido por normas	Sim, se conduzido por normas	Não
Legalidade Doméstica	Sim	Não	Não

Fonte: Marcial Suarez (2007).

É importante destacar que, apesar de estar tratando aqui do conflito entre Israel e grupos palestinos, a guerra irregular acontece em várias outras regiões do mundo e já ocorreu em muitos outros momentos históricos, e neste caso não trato somente de ações terroristas e/ou guerrilheiras, mas do movimento irregular como um todo.

Na história moderna também existem exemplos de guerra irregular, como os grupos existentes na Europa e identificados como terroristas: IRA – Exército Republicano Irlandês, e o ETA - Pátria Basca e Liberdade; ambos praticam ações de cunho irregular, o primeiro contra o governo britânico e o segundo contra os Estados espanhol e francês. Na atualidade esses grupos abandonaram a utilização de ações terroristas, em especial após o atentando ao World Trade Center, em 2001 (VISACRO, 2009. p.88-89). Outro país que possui um grupo de cunho guerrilheiro dentro de suas fronteiras é a Colômbia, que tem sua população e governo vítimas de ataque das FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, surgida em 1964 e que inicialmente lutava contra os desmandos do governo local e à favor da população local, que vivia na pobreza. Atualmente as FARC vivem na plantação de folhas de coca e do dinheiro obtido através dos resgates pagos por famílias colombianas que têm seus parentes sequestrados pelo grupo, caracterizando assim as FARC como narcoguerrilheiros ou narcoterroristas (SANTANA, 2009).

É importante esclarecer que a guerra irregular também é perpetrada por Estados, e não somente por grupos irregulares. As crucificações ocorridas nos tempos de Jesus, por exemplo, são um exemplo de terrorismo estatal perpetrado pelo governo romano: "a morte por crucificação era um castigo aplicado a estrangeiros e não-cidadãos do Império Romano" (BLAINEY, 2012. p. 35). Durante a Revolução Francesa o terrorismo estatal também foi usado de forma extensa contra os inimigos do Estado, em especial quando o país foi governado pelos Jacobinos (1792-1794), período caracterizado por Edmundo Burke como "Regime do Terror" devido a grande quantidade de assassinatos e dela ocorridas (BURKE, 1982). Vários governos da América Latina também utilizaram de táticas terroristas durante seus períodos de ditadura militar, tais como a Argentina, o Brasil, o Chile e o Paraguai (LUISI, 2008).

JIHAD

Existem várias formas de interpretação para *Jihad*, cada muçulmano a encara de uma forma diferente, segundo o *Concil on American-Islamic Relations* (CAIR), em declaração realizada em 1994 para o jornal *The Boston Globe*, "Jihad é um conceito islâmico abrangente que inclui luta para melhorar a qualidade de vida em uma sociedade, luta no campo de batalha em autodefesa, ou luta contra a tirania e opressão".

Em linguagem islâmica, a *Jihad* designa a luta contra o infiel, nos termos do direito islâmico isso significa "combater até terminar a intriga, e prevalecer totalmente a religião de Deus. Ou lutar contra quem se recuse a abraçar o Islã", isto é "Não te submetas aos incrédulos, luta contra eles pela força ou por meio do Alcorão" (BALTA, 2010. p. 26). Segundo o Alcorão, o livro sagrado dos muçulmanos, existe quatro formas de realizá-la: resguardando-se dos maus sentimentos; praticando boas ações; propagando a fé islâmica e combatendo os infiéis (KEPEL, 2003. p. 05).

Hilmi M. Zawati demonstra que a *Jihad* é uma forma excepcional de guerra justa e defensiva, ela se destina a manter a paz e a proteger os direitos humanos, independente de raça, sexo ou crença (ZAWATI, 2001).

Youssef Cherem, explica que o conceito de *Jihad* está agora passando por uma fase mais universalista que abarca:

> a consolidação, expansão e defesa da fé e de sua comunidade, agregando, por fim, conceitos políticos advindos do contato com o ocidente: jihad como luta anticolonial e/ou nacionalista e, finalmente, como guerrilha, terrorismo, luta moral, modo de vida e disciplina espiritual (CHEREM, 2009).

Segundo texto de Silas Tostes, escrito em 2002, esta Jihad mais agressiva refere-se à utilização de luta armada pela causa de Alá. Esta última interpretação de *Jihad* é difundida pelos *wahhabitas,* sauditas ligados à Irmandade Muçulmana e foi ela que se sobressaiu com relação às demais (KEPEL, 2003. p. 38).

Seguindo *Suratas* e outros ensinamentos do alcorão, Silas Tostes (2002) divide em sete os tipos de *Jihad*, são eles:

1 - Esforço dos não-muçulmanos;
2 - Esforço reconhecendo o Criador e O amando sobre tudo;
3 - Esforço resistindo a pressão de pais, amigos e da sociedade;
4 - Esforço para permanecer no caminho islâmico e para divulgar o Islã;
5 - Esforço para praticar ações justas;
6 - *Jihad* como santidade pessoas;
7 - *Jihad* defensivo.

É neste último tipo de *Jihad* que a violência pode ser utilizada, mas somente para defender o Islã de um ataque externo.
Cherem (2009), por sua vez explicita que a *Jihad* é uma concepção de guerra, mas não a guerra em si, mesmo se ela for feita para engrandecer o nome de Deus, e o indivíduo deve empenhar-se nela caso seja para seu próprio bem, ou para o bem do coletivo.

Podemos perceber, então que a *Jihad* não é um tema novo para a religião muçulmana, e que o mesmo já existe desde os tempos de Maomé, sendo uma temática antiga. Por qual motivo, então, ela é intitulada "fenômeno contemporâneo" no título deste trabalho? Desde o início do século XX a *Jihad* vem trazendo uma nova roupagem, em especial no período pós-guerra fria, e é essa nova roupagem que importa para este artigo, e é ela que se busca relacionar com a guerra irregular.

Apesar do fim dos Irmãos Muçulmanos e de grupos semelhantes existentes no início do século XX, muitos outros se formaram no esteio do pensamento fundamentalista, estes grupos existem até hoje e são eles que pregam a *Jihad* violenta que costumamos relacionar com a guerra irregular existente no Oriente Médio e em vários outros locais do mundo. Esses grupos são também conhecidos como grupos terroristas islâmicos e sua quantidade e variedade são muito grandes, alguns dos mais conhecidos internacionalmente, pela violência nos ataques são: Al-Qaeda, *Jihad* Islâmica, Hamas, Hezbollah, Brigada dos Mártires de Al-Aqsa, Al-Fatah (Ibidem, p. 255).

É de suma importância frisar: a grande maioria da população palestina é contra o conflito irregular e acredita na conciliação como a melhor forma de pôr fim ao conflito. A própria OLP (Organização para a Libertação da Palestina), que já foi considerado um grupo terrorista, abandonou a luta armada e defende a diplomacia como única forma de se chegar a uma solução para a questão palestina.

Para estes grupos, alcançar seus objetivos significa infringir uma *Jihad*, pois através da força e da violência será possível livrar o mundo dos infiéis e dos inimigos da religião muçulmana e a forma de realizar isto seria através de ataques de cunho irregular: os infiéis não são somente o exército de um país, são todos os seus cidadãos, portanto nenhum merece ser poupado. Outra hipótese para a não utilização do conflito regular (através de exércitos e armamentos militares) poderia ser a falta de aparato bélico-militar destes grupos que possa fazer frente à de um Estado, no entanto isto é algo que pode ser mais bem analisado em outro trabalho, uma vez que não possuo dados relacionados ao preparo militar desses grupos.

Com relação, especificamente ao conflito Israel-Palestina, é possível afirmar que, como parte da lógica *jihadista* e fundamentalista destes grupos, Israel representaria os interesses e a cultura ocidental na região, que além de ser berço da civilização islâmica, também abriga lugares sagrados para seus seguidores, e por isso deve ser destruído, assim como seus cidadãos, que seriam infiéis.

É possível, então, perceber as semelhanças existentes entre os conceitos de Guerra Irregular e de *Jihad,* e quais suas diferenças com relação á chamada Guerra Regular ou Guerra Convencional. Apesar de acreditar na compreensão dos leitores na distinção destes temas, creio ser importante realizar um pequeno apanhado de algumas características que NÃO podem ser encontradas na Guerra Irregular:

1- Luta entre exércitos regulares, isto é, embate entre forças armadas de dois (ou mais) países;

2- Conflito entre dois ou mais Estados, entendendo Estado como um grupo de pessoas que possui um único governo e um território delimitado e aceito pelos órgãos internacionais e pelos demais países;

3- Guerra em que os civis NÃO são os alvos principais das ações militares, mas acabam sofrendo de forma secundária, devido a bloqueios impostos ao seu país, e à tensão geral existente em um conflito armado;

Ao final deste capítulo fica claro que o objetivo de traçar a diferenciação entre guerra irregular e guerra regular foi alcançado, além de ter sido analisado o fenômeno da *Jihad* e o motivo de o mesmo ser intitulado de "contemporâneo" durante este trabalho.

CONCLUSÃO

O tema que abordei neste trabalho diz respeito à relação existente entre a teoria da Guerra Irregular e sua relação com o movimento *jihadista* existente no conflito Israel-Palestina. O objetivo principal do trabalho foi realizar um estudo teórico e analítico acerca dos conceitos de *Jihad* e Guerra Irregular afim de entender como ambos se relacionam no conflito existente entre grupos armados palestinos e o Estado de Israel. A importância deste objetivo está relacionado com o atual cenário internacional em voga desde o ataque ao World Trade Center, é a partir deste marco temporal que a Jihad, a guerra irregular e o Oriente Médio passam a fazer parte da agenda das Organizações internacionais e dos Estados

Ao final do trabalho foi possível perceber que existe, sim, uma relação entre Guerra Irregular e J*ihad*, contudo essa relação somente é visível ao analisarmos os atos *jihadistas* modernos, e não a *Jihad* surgida nos tempos de Maomé. Os grupos *jihadistas* existentes atualmente escolheram este tipo de guerra devido as suas características favoráveis a tais grupos: necessidade de poucas pessoas; utilização de armas leves e de fabricação caseira; ataques que possuem um grande apelo midiático; extermínio de civis, o que causa comoção na população e pressão no governo.

Outra hipótese surgida durante o trabalho foi a de que estes grupos agem através deste tipo de conflito devido a sua inferioridade bélica-militar com relação ao Estado de Israel, o que também caracterizaria um conflito assimétrico. Contudo esta hipótese não pôde ser confirmada ou refutada, pois não tive acesso a qualquer dado concreto acerca do poderio destas forças irregulares.

O objetivo deste trabalho não foi entender as razões pelas quais ocorre a relação entre *Jihad* e Guerra Irregular, mas somente demonstrar sua existência e apontar suas semelhanças, no entanto acredito que uma pesquisa futura abordando esta questão seja importante, assim como uma pesquisa sobre o potencial bélico-militar destes grupos irregulares. A importância de ambas seria a mesma que a deste trabalho: através de uma análise mais abrangente acerca desta relação entre Jihad e Guerra Irregular, poderia ser possível alcançar uma futura paz neste conflito que possui tantas nuances, e evitar que outros, semelhantes, ocorram.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Alexandre Santos de. **A globalização do radicalismo islâmico: um estudo de caso da Al-Qaeda sob a luz do Choque de Civilizações**. 2008. 121f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ARANTES. José Tadeu**. O maior perigo do Islã: Não conhecê-lo.** São Paulo. 2005.

BALTA. Paul. **Islã**. Porto Alegre. 2010.

BLAINEY. Geoffrey. **Uma Breve História do Cristianismo.** São Paulo. 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTUECCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília. 1995.

BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo: A Globalização e o Futuro da Humanidade**. Rio de Janeiro. 2002.

BURKE, E. **Reflexões sobre a revolução em França**. Brasília. 1982.

CALVOCORESSI. Peter. **Política Mundial a partir de 1945**. Porto Alegre. 2009.

CAMARGO, Cláudio. Guerras Árabes-Israelenses. In: MAGNÓLI. Demétrio (Org.). **História das Guerras**. São Paulo. 2002. p. 425-451.

CHEMERIS, Henry Guenis Santos. **Os principais motivos que geraram os conflitos entre israelenses e árabes na Palestina (1897-1948).** 2002. Disponível em: http://www.pucrs.br/ffch/neroi/mono_revista.pdf. Acesso: 15 de novembro de 2011.

CRELINSTEN, Ronald D.; SCHMID, Alex P. "Western Responses to Terrorism: A Twenty Five Year Balance Sheet". In: **Western Responses To Terrorism**, 1993.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo. 2010

CLUTTERBUCK, Richard. **Guerrilheiros e Terroristas**. Rio de Janeiro/RJ. 1977.

DEMANT. Peter. **O Mundo Muçulmano.** São Paulo. 2004.

DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF JR, Robert L. **Relações Internacionais – As teorias em Confronto**. Lisboa – Portugal. 2003.

FROMKIN, David. The coming Millenium: World Politics in the Twenty-First Century. World Policy Journal. P. 4. 1991. In: DOUGHERTY, James E;

PFALTZGRAFF JR, Robert L. **Relações Internacionais – As teorias em Confronto**. Lisboa – Portugal. 2003.

GRAU, Larissa. **O Fundamentalismo Religioso e a "Bomba Inteligente".** 2007. Disponível em: http://www.bocc.ubi.pt/pag/grau-larissa-fundamentalismo-religioso.pdf. Acesso: 22 de novembro de 2012.

GUNNEWEG. Antonius H. J. **História de Israel: Dos primórdio até Bar Kochba e de Theodor Herzl até os nossos dias.** São Paulo. 2005

HAMMES, Thomas X. **The Sling and the stone: On war in the 21st century**. Mineapolis/MN. 2004.

HEYDTE, Friedrich August Von Der. **A Guerra Irregular Moderna: Em política de Defesa e como Fenômeno Militar.** Rio de Janeiro. 1990.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial.** Rio de Janeiro. 1996.

_____ O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial. Apud HEYDTE, Friedrich August Von Der. **A Guerra Irregular Moderna: Em política de Defesa e como Fenômeno Militar.** Rio de Janeiro. 1990.

JENKINS, Michael, "Future Trends in International Terrorism". In: **National Security Management – International Issues and Perspectives**, coligido e com introdução de Eston P. White, National Defense University Washington D.C., 1986, pp. 255 a 263.

JONES, William. The Moral Equivalent of War. 1926. Apud DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF JR, Robert L. **Relações Internacionais – As teorias em Confronto**. Lisboa – Portugal. 2003.

KEPEL, Gilles. **Jihad – Expansão e Declínio do Islamismo**. Rio de Janeiro. 2003.

_____ **Jihad: the trail of political Islam**. London, UK. 2006.

LUISI, Mariana. **Os Discursos do Terrorismo Estatal e a (in)eficácia dos meios de controle da criminalidade**. 2008. 34 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2008.

RECEBIDO - 12/12/2013
APROVADO - 07/04/2014

SEM REFORMA, SEM VESTEFÁLIA? RELIGIÃO, SOBERANIA E O SISTEMA INTERNACIONAL MODERNO

Thomas Ferdinand Heye*

1 Apresentação

Em recente artigo Daniel Philpott apresenta uma perspectiva original para a emergência do sistema internacional moderno ou sistema de Westfália. Em seu trabalho, o autor realça o papel das ideias religiosas no bojo das relações internacionais modernas, mais especificamente, as ideias contidas na reforma protestante. Segundo Philpott, apesar dos três séculos de transformações materiais terem contribuído para o surgimento do sistema internacional moderno, as ideias protestantes seriam centrais. Em síntese, como o autor irá repetir diversas vezes ao longo do texto, sem a reforma protestante não teria havido Westfália e, logo, tampouco o sistema internacional moderno constituído por Estados soberanos.[1]

Para explicar como a reforma protestante levou à Westfália, Philpott argumenta de forma confusa que as poderosas ideias religiosas moldaram os interesses políticos através de dois papéis distintos, porém complementares. O primeiro papel é exemplificado através da incorporação de novas ideias às identidades de grupos de indivíduos. Uma vez "convertidos", estes indivíduos passariam a desejar o que estas ideias prescrevem. No segundo papel destinado às ideias religiosas protestantes, o de poder social, Philpott argumenta que os convertidos às novas identidades procuraram alterar a relação de custo/benefício para aqueles que são os encarregados últimos de implementar estas ideias. Para este fim, recorreu-se aos meios de troca políticos usuais: votos, impostos, poderes burocráticos e a ameaça de rebelião. Este segundo papel destinado às ideias, segundo Philpott, seria responsável por alterar os custos de oportunidade para os detentores de poder político. A distinção no caso das ideias protestantes, de acordo com Philpott, é que os encarregados de manusear as ferramentas políticas são convertidos às novas identidades compostas por ideias que definem as suas preferências (p.217-218).

---

* Professor doutor em Política Internacional pela UFRJ, pertence ao corpo docente da UFF e pesquisador do INEST.

[1] Daniel **Philpott**. **The Religious Roots of Modern International Relations**. *In* World Politics, vol.52, n. 2, 2000.

Segundo Philpott, os dois papéis por ele atribuídos às ideias protestantes ecoariam o compromisso dos acadêmicos construtivistas. O autor se propõe a estender a agenda desta corrente teórica heterodoxa explicando as estruturas normativas constitutivas do sistema internacional como resultado da ação de agentes, no caso, os Estados (p.220).

Philpott ressalta que estes papéis não se referem exclusivamente a atores, mas também a processos, e que preferências distintas apresentaram soluções políticas diferentes, havendo assim três tipos de soluções possíveis : a primeira, a "reforma de baixo", é caracterizada pela pressão exercida por grupos sociais sobre as elites; a segunda, a "reforma de cima", é caracterizada pelo papel protagonista destinado às elites e a terceira, a "solução política", é representada pelos casos em que os reformadores não obtiveram sucesso em criar um Estado protestante, mas conseguiram elaborar um compromisso social que permitiu a secularização política inerente à Westfália (p.219). Para ilustrar esse aspecto, Philpott recorre a análise das trajetórias distintas da França, um exemplo para o autor da "solução política", e da Alemanha, um exemplo da "reforma de cima".

Em suma, para realçar a reforma protestante como causa central para o surgimento do sistema internacional moderno, Philpott elabora a seguinte correlação: os Estados que sentiram os efeitos da crise provocada pela reforma protestante teriam desenvolvido o interesse pelo arranjo orquestrado em Westfália. Os Estados que não passaram por esta experiência não teriam desenvolvido o mesmo interesse. Neste sentido, o autor ressalta que o conteúdo intrínseco do protestantismo seria responsável pelo surgimento do conceito de soberania e este, por sua vez, teria levado ao arranjo pactuado em Westfália em 1648 (p.207). Para Philpott, as implicações institucionais presentes na teologia protestante, tais como o confisco de propriedade da Igreja e o fim da autoridade do imperador para estabelecer a uniformidade religiosa, teria permitido a efetiva separação entre as esferas religiosas e política. Desta forma, para Philpott, a emergência do conceito de soberania se traduz simplesmente como um meio de deter os avanços da contrarreforma (p.223). Para validar este argumento, Philpott recorre a seguinte premissa contra-factual: caso

a reforma protestante não tivesse ocorrido, um sistema de Estados soberanos não poderia ter se concretizado a partir de 1648, uma vez que as características medievais européias, tais como o Sacro Império Romano e o domínio da Espanha sobre a Holanda, teriam persistido.

O artigo de Philpott resenhado acima é passível de diversas críticas. Todavia, neste trabalho, nos limitaremos a somente um aspecto: ao reduzir a emergência do sistema internacional moderno às disputas entre católicos e protestantes, Philpott desenvolve uma perspectiva tacanha sobre um fenômeno extremamente complexo. Dessa forma, o objetivo deste trabalho, sem pretensões à exaustão, é o de lançar algumas luzes sobre a questão religiosa e a emergência do sistema de Westfália e, principalmente, delinear algumas trilhas para investigações futuras. Neste sentido, compartilhamos com Philpott da importância da questão religiosa como variável independente. Contudo, discordamos da instrumentalização da variável na lógica causal elaborada pelo autor e, em contrapartida, desenvolveremos, focalizando exclusivamente os termos principais da correlação apresentadas no artigo de Philpott, uma perspectiva que consideramos ser mais ampla e menos enviesada por preconceitos.

2 Introdução

Na ânsia de verificar a sua hipótese de que as ideias protestantes revelam-se centrais para a compreensão da emergência do sistema de Westfália, Philpott recorre a um expediente metodológico de duvidosa eficácia. O autor, ao antagonizar de maneira exacerbada o cristianismo em suas vertentes católica e protestante, incorre no grave erro de desconsiderar completamente as profundas transformações ocorridas na Igreja Católica ao longo do século XVI. Para o autor, a simples permanência de uma autoridade central no comando da Igreja e a manutenção dos dogmas católicos seriam suficientes para condená-la à condição de instituição anacrônica e um entrave à modernidade, para Philpott, originado em Westfália. Para reforçar este antagonismo, Philpott reduz a Guerra dos Trinta Anos a um mero embate entre forças católicas e protestantes.

É claro que as diferenças entre protestantes e católicos levaram ambos lados a cometerem diversas atrocidades em nome de suas perspectivas divergentes em relação a fé cristã. Neste sentido, a história é rica em exemplos e de certa maneira o *casus belli* inicial da Guerra dos Trinta reflete parcialmente esta rivalidade. Todavia, ao enfatizar a questão religiosa no século XVI de forma dicotômica, Philpott não consegue relacioná-la satisfatoriamente com o conceito de soberania e, logo, com a Paz de Westfália. A ordem mundial que é estabelecida a partir da celebração dos Tratados de Osnabrück e de Münster não é vincada por uma rígida bipolaridade entre forças católicas e protestantes. Pelo contrário; segue-se ao conflito de trinta anos um período no qual há um incremento vertiginoso nas relações entre as principais potências europeias. Para tanto, contudo, era imprescindível que o conceito de soberania não possuísse sentidos distintos para os Estados, sejam católicos ou protestantes. A soberania na França católica não é, em sua essência, diferente da concepção de soberania na Suécia protestante.

3 A disputa entre o poder temporal e o poder religioso

Para Philpott, apesar de nem Lutero ou Calvino terem jamais escrito uma única linha sequer sobre a questão da soberania, o conteúdo intrínseco do protestantismo seria responsável pela acepção moderna do conceito. De fato, o protestantismo possuí, em seu âmago, a ênfase na separação da esfera religiosa dos poderes temporais. Todavia, este aspecto, como será argumentado a seguir, reflete somente um desdobramento de uma polêmica que vinha se desenrolando há pelo menos dois séculos antes de Lutero pregar as suas 95 teses na porta de uma igreja em 1517.

O desenvolvimento do conceito de soberania está, intrinsecamente, vinculado ao processo histórico de consolidação do Estado. Para fins analíticos, a formação do conceito pode ser desmembrada em duas vertentes: a política e a jurídica. A primeira reflete a constituição do sistema de poder estatal e a segunda procura revestir este processo de legitimidade. Será na confluência de ambas vertentes que se verificará a consolidação do conceito.

O nosso objetivo não é o de analisar ambas vertentes à exaustão, mas sim de destacar os seus principais aspectos. Desta forma, pretendemos demostrar que as ideias protestante não possuíram o impacto na consolidação do conceito de soberania que Philpott enfatiza.

Qualquer análise da construção do conceito de soberania possui em seu bojo a história da disputa entre o poder temporal e o poder religioso. Contudo, como observa Kritsch, "Até o século XIII, os poderes reivindicam menos o direito de legislar do que a atribuição de fazer cumprir a lei nesta ou naquela esfera do governo. O rei, assim como o imperador, disputa com o papa a condição de comissário de Deus. Durante a maior parte da idade média, a fonte da lei não é objeto de discussão. Deus é o legislador, o papa é o seu representante e ao poder temporal só resta conduzir os assuntos humanos de acordo com as normas divinas."[2]

Assim, uma vez que aqui se pretende justamente evidenciar o conflito entre os poderes religioso e secular até a elaboração de uma teoria da soberania sistematizada como a de Bodin no século XVI, o ponto de partida se dá no século XIII. Todavia, este processo pode ser analisado através de maneiras distintas, mas que são igualmente eficazes, como por exemplo, pelo exame de eventos emblemáticos no embate entre os poderes ou por meio de autores que se revelam importantes para a formação do conceito. Optamos pela segunda via e iniciamos com a obra de Tomás de Aquino porque representa, como ressalta Kritsch, "um conjunto de ideias que iriam moldar, na filosofia política e na jurisprudência, a noção de soberania". Em seguida, analisamos brevemente a contribuição de Guilherme de Ockham.[3]

Para construir o maior sistema teológico-filosófico da Idade Média, Tomás de Aquino recorreu à filosofia aristotélica. Esta, por sua vez, naturalmente ignorava por completo questões essenciais à doutrina cristã, como a ideia de um Deus criador, o conceito de alma imortal e sobre a queda e a redenção do homem através da graça divina. Desta forma, o pensamento aristotélico encontrou forte resistência por parte da Igreja e seria somente através dos esforços analíticos de Tomás de Aquino que se veio a dirimir a oposição ao aristotelismo.[4]

---

[2] Raquel **Kritsch: Soberania: a construção de um conceito**. USP/IEA, São Paulo, 1997. P.05.
[3]Id.Ibid. p. 13.
[4] Tomás de Aquino. **Os Pensadores**. Ed. Nova Cultural, São Paulo, 1996.P.5 e 7.

Para Tomás de Aquino, guiado por Aristóteles, o conhecimento humano seria capaz de abstração e assim de elaborar conceitos universais e eternos, dado que o intelecto não seria caracterizado de maneira passiva, mas ao contrário, como "intelecto agente". Desta forma, Tomás de Aquino sustentava que o conhecimento possuía a sua origem no plano corpóreo, mas o processo de conhecimento seria orientado pelo fim, localizado no plano incorpóreo e espiritual, afirmando como princípio: "a graça não faz desaparecer a natureza, mas a completa" (*gratia non tollit naturam sed perficit*)[5]

Neste sentido, Tomás de Aquino se diferenciava substancialmente dos seus predecessores no pensamento cristão, principalmente de Agostinho, uma vez que, ao invés de analisar todas as questões humanas em última instância somente à luz da revelação divina, Tomás de Aquino procurava distinguir claramente o domínio da fé da esfera da razão, ou entre a filosofia e a teologia. De acordo com a perspectiva apresentada por Tomás de Aquino, a filosofia proporcionaria o conhecimento acerca da ordem natural do universo e dos seus princípios, culminando na metafísica. A teologia, por sua vez, forneceria a ideia do princípio e da finalidade do todo à luz da revelação divina, sendo as suas premissas derivadas da fé e fazendo uso da filosofia como instrumento para a investigação metódica do conteúdo da revelação. O estabelecimento do equilíbrio entre a fé e a razão no sistema tomista era possível, dado que, Deus, responsável por revelar a verdade suprema, era também o criador da natureza. Qualquer discrepância entre a Bíblia e o conhecimento alcançado pelos filósofos era considerada como reflexo da imperfeição da natureza humana, um erro de interpretação da verdade revelada.[6]

---

[5] Tomás de Aquino. **Os Pensadores**. Ed. Nova Cultural, São Paulo, 1996. p. 11 e 12.
___ Santo Agostinho. **Os Pensadores**. Ed. Nova Cultural, São Paulo, 1996. P.15.
___ Jacques Le **Goff**: **Os Intelectuais na Idade Média**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1989. P. 76

[6] Leo **Strauss** e Joseph **Cropse**y: **History of Political Philosophy**. The University of Chicago Press, Chicago, 1987, p.252.

O pensamento político de Tomás de Aquino apresenta-se como um desdobramento da concepção de natureza de Aristóteles. Em suma, o homem é, por definição, além de racional, um animal social, portanto, político. Assim, a ideia de sociedade civil é natural a ele, não como algo somente proporcionado pela natureza, mas algo para o qual o homem é naturalmente inclinado em função de sua característica racional.[7] Para o ordenamento da sociedade civil, Tomás de Aquino identifica três tipos de leis: a lei natural, responsável pelos aspectos mais elementares do homem, como a conservação da vida e a geração e educação dos filhos; as leis humana ou positivas, que possui como base as leis naturais e é responsável pelo bem comum e finalmente, a lei divina, que seria responsável em conduzir o homem à consecução de seu destino sobrenatural enquanto alma imortal.[8] Observa-se que Tomás de Aquino, ao identificar três tipos de leis, apresentava uma concepção mais complexa do que a apresentada por Agostinho, que, como Cícero, somente distinguia a lei eterna ou natural da lei humana ou temporal.[9]

No que tange à problemática questão da relação entre o poder temporal e o poder espiritual, a perspectiva desenvolvida por Tomás de Aquino é no mesmo sentido do seu sistema filosófico, no qual procura estabelecer um equilíbrio entre as esferas conflitantes. Assim, o poder temporal é concebido como uma instituição natural com o objetivo de proporcionar e garantir o bem comum, enquanto a Igreja se concentraria essencialmente nas questões sobrenaturais.[10] Contudo, como ressalta Kritsch, "a harmonia entre o sobrenatural e o natural não implica ¾ e este é um ponto muito importante ¾ uma subordinação do poder temporal ao religioso. O Estado contém na sua natureza os princípios de sua operação. Isso vale para todos os Estados, tanto os da cristandade quanto os do mundo pagão. Por isso Aquino pode falar de uma virtude do cidadão como de algo específico".[11]

---

[7] Leo **Strauss** e Joseph **Cropse**y: **History of Political Philosophy**. The University of Chicago Press, Chicago, 1987, p. 253.
[8] Tomás de Aquino. **Os Pensadores**. Op.Cit. P.13.
[9] Leo **Strauss** e Joseph **Cropse**y: Op.Cit. P.186.
[10] Tomás de Aquino. **Os Pensadores**. Op.Cit. P.13.
[11] Kritsch, op.cit., p.11.

Em suma, para a construção do conceito de soberania, as ideias de Tomás de Aquino revelam-se importante por permitirem a integração de um pensamento jurídico renovado a uma concepção de naturalização do político, que por sua vez, se mostra mais eficiente para lidar com a imensa gama de novos acontecimentos sociais e políticos no século XIII.

Desta forma, nas disputas entre os poderes temporal e religioso ao longo do século XIV, os pensadores políticos serão municiados com ideias novas e poderosas. Neste sentido, um autor importante é Guilherme de Ockham. Será Ockham em sua doutrina o primeiro a defender de maneira sistemática a separação dos poderes temporais da Igreja. Para tanto, o franciscano Ockham elege o povo como fonte de autoridade e promove a distinção dos domínios e jurisdição justos dos verdadeiros. Para tanto, Ockham parte da percepção da existência de uma imensa variedade de povos e de diversas formas distintas destes se organizarem politicamente. Todavia, esta enorme diversidade possui um denominador comum: o povo. Será justamente o povo, para Ockham, o núcleo fundamental do poder.[12]

Assim, como concluí Kritsch, "se realiza a inversão final da perspectiva, na disputa entre os defensores do poder secular e os advogados do poder religioso. Numa perspectiva, a Igreja é o foco de legitimidade do qual depende todo o poder do universo. Na perspectiva oposta, mais visível na obra de Ockham, o poder tem de ser pensado (não importam seus apelos a argumentos teológicos) a partir da realidade dos povos. É fácil deslizar deste ponto para uma defesa também dos Estados contra o Império."[13]

4 A formação do Estado

Para diversos autores, o processo de formação do Estado tem a sua origem na crise do sistema de organização feudal. Anderson, por exemplo, ao analisar a emergência dos Estados absolutistas, enfatiza que o Estado se revelaria como a organização política-jurídica mais apta a enfrentar as transformações econômicas que acabariam por desestruturar o modo de produção feudal. Outros autores irão

[12] Kritsch, op.cit.,p.22-25
[13] Id.Ibid, p.26.

destacar a capacidade do Estado em amealhar melhores recursos bélicos, dotando-o de superioridade militar em relação as demais formas de instituições políticas, o que acabaria por explicar a sua supremacia. Contudo, ambas são caracterizadas pela linearidade do argumento, espelhando a ideia de uma possível inevitabilidade acerca do surgimento do Estado.[14]

Todavia, como Hinsley ressalta, o Estado é tão somente uma instituição política distinta, que apresenta meios singulares de organização do poder político que as sociedades adotaram em um momento específico de sua evolução[15].

Neste sentido, Tilly argumenta que o processo de desenvolvimento deste tipo particular de instituição política apresenta, essencialmente, duas dimensões. A primeira é intensiva em coerção e a segunda é a intensiva em capital. No que se refere à primeira dimensão, Tilly demostra como os detentores de poder político conseguiram retirar de sua própria população, e de outras conquistadas, os meios necessários para empreender a guerra de maneira mais eficiente, construindo no processo, grandes estruturas de extração de recursos. Este método de mobilização de recursos ocorreu em regiões que careciam de cidades fortemente desenvolvidas, como as em Bradenburg e na Rússia. Todavia, nas áreas em que existiam cidades desenvolvidas, como as da Itália e da Holanda, os detentores dos poderes políticos necessitaram elaborar barganhas com os capitalistas urbanos, constituindo desta forma a dimensão intensiva de capital do processo de mobilização de recursos para a formação do Estado. Os Estados nacionais, como a Inglaterra e a França, seriam o resultado da combinação das dimensões intensivas em capital e coerção. Gradualmente, de acordo com Tilly, as pressões competitivas acabaram por ter um impacto negativo naquelas organizações que se valeram de somente uma das dimensões de mobilização de recursos. Desta forma, o Estado nacional, que somou ambos métodos, se revelou superior nos campos de batalha europeus e acabou por triunfar sobre as demais instituições políticas.[16]

---

[14] Perry **Anderson**: **Linhagens do Estado Absolutista**. Brasiliense, São Paulo, 1985.

[15] F. H. **Hinsley**: Sovereignty. **Cambridge University Press**, Cambridge, 1986. P.03

[16] Charles **Tilly**: **Coerção, Capital e Estados Europeus**. Edusp, São Paulo, 1996.

Spruyt, reconhecidamente inspirado por Tilly, desenvolve uma perspectiva sincrônica sobre a emergência do Estado. Esta abordagem permite que o autor elabore uma visão mais rica sobre o fenômeno do surgimento do Estado vis-à-vis a multiplicidade de alternativas institucionais disponíveis durante o processo de transição do sistema de organização feudal para o estatal. Com propriedade, Spruyt ressalta que "*One cannot say the state displaced feudal organization because it was more efficient. City-Leagues and city-states were also more efficient than feudal organization in mustering resources and fostering trade*"[17].

Para explicar a supremacia do Estado sobre os demais tipos de organizações políticas rivais, Spruyt, como Tilly, recorre em sua análise também à lógica da seleção competitiva. De acordo com o autor, a evolução do Estado e o desenvolvimento do sistema internacional constituído por Estados é caracterizado por um processo de reforço mútuo. De um lado, a emergência dos Estados teve consequências diretas para os demais tipos de arranjos institucionais no sistema. De outro, o sistema internacional que, por sua vez, se encarregou de selecionar aqueles tipos de unidades que eram, em relação a sua capacidade de competição, menos eficientes. Em outras palavras, a natureza competitiva do sistema determinou a natureza das unidades constitutivas deste sistema. Ao mesmo tempo, contudo, os Estados preferiram conviver com tipos similares de organização política, criando assim, intencionalmente, um sistema internacional constituído por Estados soberanos e territoriais. Voltaremos a este aspecto mais adiante.[18]

5 O Estado Soberano

A partir do fim da idade média o sistema internacional sofreu uma transformação profunda no qual as jurisdições intervenientes de lordes feudais, imperadores, reis e papas foram sendo progressivamente substituídas por autoridades definidas territorialmente. A ordem feudal foi gradualmente substituída por um sistema constituído por Estados soberanos. Como ressalta Spruyt, é o próprio conceito de soberania que altera a estrutura do sistema

[17] Hendrik **Spruyt**: **The Sovereign State and its Competitors**. Princeton University Press, New Jersey, 1996. p.20.
[18] Id.Ibid., p.179.

internacional ao fundamentar a autoridade política no princípio de exclusividade territorial. O Estado moderno é então lastrado em dois elementos: hierarquia interna e autonomia externa[19].

O primeiro elemento, o de hierarquia interna, remete à necessidade da existência dentro da comunidade política de uma autoridade absoluta e final. Este aspecto, na teoria da soberania sistematizada por Bodin, se traduz não somente na prerrogativa do monarca em legislar, mas também na inexistência de nenhuma instância decisória acima do soberano. Desta forma, soberano é aquele que possuí a autoridade final de fazer as leis e assegurar o cumprimento das mesmas dentro de determinado território.[20] Será através desta dimensão interna que se delineará as funções específicas sobre as quais o Estado, como autoridade legítima, pode legitimamente exercer a sua autoridade.

O segundo elemento, o de autonomia externa, atribuí ao Estado o papel de protagonista no cenário internacional – ao invés de organizações religiosas ou econômicas – uma vez que o Estado é reconhecido como sendo a autoridade final dentro do espaço político definido territorialmente, não admitindo interferências externas em seus domínios. Como desdobramento desta dimensão do conceito, verifica-se que se a soberania representa um denominador comum para as unidade constitutivas do nascente sistema internacional, será o conceito de interesse o responsável em estabelecer as diferenças no relacionamento entre Estados.

Como observa Bartelson, na dimensão externa, o conceito de soberania é imbricado pelo conceito de interesse, precedendo questões religiosas ou de pretensões dinásticas. Se a soberania define a identidade do Estado a partir de uma perspectiva endógena, a análise do interesse irá constituir a identidade do Estado a partir de um olhar exógeno que é constituído pelos seguintes elementos: poder, riqueza, segurança e reputação. Desta forma, a teoria da soberania e o conceito de interesse se reforçam mutualmente para assegurar as fronteiras do Estado de intrusões externas, pautando as ações do Estado no cenário internacional.[21]

---

[19] Hendrik **Spruyt**: **The Sovereign State and its Competitors**. Princeton University Press, New Jersey, 1996, p.3

[20] N. **Keohane**: Philosophy and the State in France. The Renaissance to the Enlightnment. Princeton University Press, New Jersey, 1980. P. 70-78.

[21] J. **Bartelson**: **A Genealogy of Sovereignty**. Cambridge University Press, Cambridge, 1995. P.161-170.

Thomson ressalta que a chave para uma teoria de política global é a compreensão da relação entre os dois elementos constitutivos do conceito de soberania supracitados. Se a dimensão externa da soberania estabelece que o Estado é o meio através do qual as forças sistêmicas serão canalizadas, a dimensão interna permite que as variações nas estruturas políticas domésticas sejam novamente inseridas no sistema internacional através do Estado[22].

Todavia, se o Estado é uma condição necessária para o surgimento do conceito de soberania, por si só, não é uma condição suficiente. Era igualmente fundamental que a sociedade identificasse nas demandas do Estado as necessidades da comunidade. Desta forma, para a consolidação do conceito, era necessário que a sociedade apresentasse traços firmes de união ao invés de segmentação[23].

O próprio poder soberano do monarca pode ser compreendido como elemento de ligação para a sociedade. Para Keohane, no caso da França, a concentração de poderes no monarca significava não somente proteção dos súditos contra o abuso de poder por parte de outros nobres. Também indicava que todos integrantes da sociedade eram súditos de um mesmo soberano. Contudo, o poder do soberano não era absoluto no sentido de ser ilimitado, sendo cerceado por uma série de barreiras institucionais que objetivavam impedir eventuais tentativas de abusos.[24]

Será justamente neste sentido, o de estabelecer os elementos de ligação da sociedade no Estado soberano, que se verificará a importância da religião para a consolidação do conceito de soberania. A religião, em termos simples, constitui parte integrante e fundamental da vida cotidiana dos súditos do Estado soberano. Questões como a salvação da alma e a ameaça de arder eternamente no fogo do inferno estão igualmente presentes nas considerações dos súditos do soberano ao lado de preocupações econômicas e bélicas.

---

[22] J. **Thomson**: **Mercenaries, Pirates & Sovereigns**. Princeton University Press, New Jersey, 1996. P.15-16.
[23] **Hinsley,** op.cit, p.17-21.
[24] N. **Keohane**, op.cit., p.07 e 69.

6 A questão religiosa na Europa do século XVI

A questão religiosa na Europa do século XVI não pode ser compreendida somente nos termos antagônicos apresentados por Philpott. Se por um lado o cisma provocado pelas teses de Lutero permitiu que a Igreja tivesse o seu monopólio de mediar a fé cristã questionado, por outro a própria Igreja procurava se reinventar. Em comum a ambas estava a necessidade de se criar outras formas de se relacionar com a fé em Cristo.

No plano político, as disputas entre os poderes religiosos e temporais que vieram a ganhar força a partir do século XIII acabaram por minar, significativamente, a esfera de atuação da Igreja. Todavia, este processo que acabou sendo parcialmente responsável pela emergência do conceito de soberania, não afetou a razão de ser da Igreja, que é o de justamente proporcionar a salvação aos seus fiéis. Neste sentido, o aspecto que se revela essencial é que as práticas mundanas de parte do clero, além da péssima reputação dos papas renascentistas, acabaram por enfraquecer as relações entre a instituição religiosa e os seus fiéis. Fundamentalmente, no início do século XVI, a autoridade da Igreja em mediar as relações dos fiéis com Deus encontrava-se em xeque. O surgimento do protestantismo é justamente uma evidência a mais desta debilidade da Igreja.

Uma reação papal significativa ao protestantismo e às praticas e organização da Igreja somente se iniciaram a partir da convocação do Concílio de Trento em 1545. O Concílio, que permaneceria intermitentemente reunido até 1563, reagiu enfaticamente às questões já mencionadas. Em relação ao luteranismo, a Igreja reforçou a sua posição doutrinária. Contudo, o aspecto mais importante no que tange à relação entre a Igreja e os seus fiéis, foram as medidas disciplinares adotadas para combater a corrupção dos clérigos, a iniciativa de se regular o treinamento de candidatos ao sacerdócio, as restrições impostas ao luxo e a ostentação de parte do clero e a exigência da permanência dos bispos em suas dioceses.[25]

[25]*Verbete Counter*-**Reformation**. www.britannica.com.

Soma-se às determinações estabelecidas pelo Concílio, a criação de diversas ordens no século XVI, como os Capuchinho, as Ursulinas e os Jesuítas. Outras, no fim do século, passam por uma grande revolução, como a que Teresa d' Ávila promoveu na ordem das Carmelitas, influenciando o desenvolvimento de uma nova tradição mística.

Todavia, o significado do Concílio para a população ordinária e principalmente rural da Europa, foi a institucionalização, através dos bispos autorizados pelo Concílio, de um sistema de conformidade paroquial similar àquela objetivada pela Igreja da Inglaterra, só que, como aponta Bossy, muito mais abrangente em seus detalhes.[26]

Se a Igreja até a entrada do século XVI era, em última análise, um conglomerado de comunidades religiosas autônomas, a partir da resolução do Concílio, o objetivo era o de transformar a paróquia na única instituição no qual os atos mais importantes da religião popular fossem praticados. Desta forma, os bispos da Contrarreforma foram equipados pelo Concílio para instituir um código de práticas paroquiais uniforme e que, após 150 anos, veio a ser observado em toda Europa ocidental até a queda do *ancien régime*.

A transição do cristianismo medieval para o catolicismo moderno implicava para a população ordinária a transformação de cristãos coletivos em católicos individuais, acarretando na eliminação da participação popular espontânea. Bossy afirma que este processo, em termos gerais, não foi bem sucedido, e que teve como desdobramento um ainda maior afastamento dos fiéis da Igreja, principalmente após a Revolução Francesa.

Se a confissão medieval nas pequenas aldeias era espontânea e, geralmente, em espaço público, assumindo a dimensão de catarse popular, após a Contrarreforma, com a invenção do confessionário por Borromeo, os pecados do fiel eram resolvidos diretamente com Criador, sendo somente mediados pelo confessor, sem a participação do restante da comunidade A própria ambição de persuadir toda a população de uma paróquia em se reunir regularmente se revelou extremamente problemática e além dos poderes do clero.

[26] J. **Bossy**. **The Counter-Reformation and the People of Catholic Europe** *In* Past & Present, n. 47, 1970.

Simplesmente, para a imensa maioria dos fiéis das áreas rurais, representava um grande transtorno exigir a parada de todas as atividades dos membros da família para atender a uma única missa paroquial. Neste sentido, Bossy ressalta ainda que a dimensão familiar fora completamente ignorada pela Contrarreforma. Para a Igreja Católica do século XVI, a família nuclear simplesmente não existia ou era ignorada pelo alto clero.[27]

Se no catolicismo a família nuclear não tinha espaço, no protestantismo ela se revelaria central. Como destaca Mathieu-Rosay, o humanismo do Renascimento introduziu a noção de *crítica*. Como desdobramento, a busca da verdade passa a ser percebida como responsabilidade pessoal. Nenhuma instância civil ou religiosa pode substituir o julgamento da consciência pessoal em sua busca pela verdade. Lutero almejava tornar as palavras da Sagrada Escritura acessível para todos, uma vez que, para ele, o contato direto com as palavras na Escritura é compreendido como um encontro pessoal com Cristo. Desta forma, Lutero traduz do latim a Sagrada Escritura e repudia com veemência tudo aquilo que possa desviar a piedade dos fiéis do essencial, ou seja, de Cristo – o único foco da graça – como o culto da Virgem Maria e dos santos. Em suma, a teologia de Lutero pode ser resumida a seguinte fórmula: só a escritura, só a fé, só a graça (*Sola Scriptura, sola fides, sola gratia)*. Se para os católicos a Igreja é uma "mãe", para os protestantes ela é antes um problema que cada família protestante resolve de forma diferente, mas cada uma de suas soluções é sempre marcada por uma certa autocrítica.[28]

Todavia, se as ideias protestantes representam também uma simplificação no relacionamento dos homens com Deus, a consolidação destas ideias se deu através de um processo lento e difícil. Até o fim do século XVII, para a maioria dos reformadores, o protestantismo era considerado um fracasso e ainda encontrava-se limitado aos grandes centros urbanos.

---

[27]**Bossy, op.cit, p.62-68.**

[28] **Jean Mathieu-Rosay: Dicionário do Cristianismo.** Ediouro, Rio de Janeiro, 1992. P. 252-255.

Diversas dificuldades contribuíram para construção da impressão generalizada de fracasso do protestantismo durante o seu primeiro século de existência. A mais importante, sem dúvida, decorre da limitação em qualquer época de indivíduos com vocação religiosa, ainda mais de indivíduos dispostos a aderir à ideias novas. O sucesso da prática da religião protestante implicava também necessariamente na alfabetização dos fiéis, algo que não se obtém rapidamente. Soma-se a estas considerações o fato de que, em todas as áreas protestantes, para os ministros, a transição do catolicismo para o protestantismo representou uma perda de status clerical. Além de perder a sua isenção do pagamento de taxas e de outras obrigações seculares, o clero se viu aleijado de diversas benesses, tais como a possibilidade de serem julgados em cortes eclesiásticas especiais. O baixo apoio financeiro recebido pela população agravou ainda mais a condição dos novos pastores, dificultando a sua missão.[29]

Além destas dificuldades, o protestantismo sofreu pesadamente a concorrência do catolicismo da Contrarreforma. Parker sintetiza em três frentes a força do catolicismo no período: em primeiro, os católicos estavam preparados em se comprometer parcialmente com algumas tradições religiosas que os protestantes denunciavam como idolatria ou vaidade – veneração de relíquias, exorcismo, procissões e peregrinações. Nas regiões em que o catolicismo suprimiu as práticas tradicionais, a Igreja procurou preencher a ausência com outros ritos religiosos, como calvários, novos dias santos, milagres e confraternidades. Em segundo, o catolicismo da Contrarreforma recorreu a todas as mídias possíveis: pinturas, impressos, peças de teatro e canções. Em áreas mais isoladas, a Igreja apontava clérigos especialmente treinados, principalmente das novas ordens, equipados com imagens portáteis de Cristo como peregrino para ser utilizados quando as palavras se mostrassem insuficientes para a congregação. Por último, e mais importante, a Igreja da Contrarreforma possuía como objetivo tornar a fé cristã mais simples para o benefício das congregações. Na Polônia, por exemplo, o clero católico ressaltava para a população em geral que a salvação de todos os bons católicos era inevitável e que no paraíso se falava polonês. Já para a nobreza,

[29] G. **Parker**. **Sucess and failure during the first century of the reformation**. *In* Past & Present, n. 136, 1992. P.43- 55.

o mesmo clero assegurava que ela continuaria sendo proporcionada com honrarias mesmo no inferno, onde o seu castigo se daria longe das vistas dos meros mortais e que Deus era um monarca constitucional que recorria aos conselhos de seu parlamento celestial antes de tomar qualquer decisão importante. Na Polônia, depois da implantação desta medidas, verifica-se uma defecção em larga escala das correntes protestante para o rebanho católico.[30]

Desta forma, até 1700, só havia um grande Estado protestante aonde a impressão de fracasso da reforma se mostrava ausente: a Suécia luterana, reino rural que contava com aproximadamente 2.500 paróquias. Para tanto, como destaca Parker, três aspectos práticos se revelaram essenciais. Em primeiro, graças a ausência de invasões ou de guerras civis, houve uma continuidade dos esforços de ministros, anciões e pastores rurais desde o início do século XVII . Em segundo, não houve no protestantismo sueco nenhuma espécie de cisma, ao contrário da Alemanha que, após a morte de Lutero, se viu dividida entre Filipistas e Gnesio-luteranos e na Holanda, dividida entre calvinistas gomaristas e calvinistas remonstrantes. Em terceiro, e mais importante, havia uma total identificação entre os objetivos da igreja e do Estado, permitindo uma cooperação total na tarefa de doutrinar os jovens. Como reflexo, a Suécia apresentava em fins do século XVII uma taxa de alfabetização de 90% para homens e mulheres na dioceses centrais e uma taxa um pouco menor no sul do país.[31]

Apesar das transformações ocorridas na Igreja Católica, durante o século XVI, e do aparente fracasso do protestantismo no período, a questão religiosa na Europa tem no combate entre católicos e protestantes a sua principal característica. Mais do que somente as divergências em relação a maneira de se relacionar com a fé cristã, estes embates constituíram parte integrante do processo de consolidação do Estado soberano. Neste sentido, o caso francês foi emblemático.

---

[30] **Parker**, op.cit, p.73-76.

[31] Id.Ibid., p.78-79.

A disputa entre os protestantes huguenotes e o rei católico da França, não se limitava somente às preferências religiosas entre as partes. Tratava-se, sobretudo, da necessidade de assegurar a indivisibilidade da soberania e manter a ordem dentro do Estado. Desta forma, o Estado se valeu, além dos recursos militares e políticos, de uma forte ofensiva ideológica para minar a resistência huguenote. Neste sentido, os panfletos reais insistiam que o rei não estava conduzindo uma guerra religiosa, mas sim uma guerra contra os inimigos do Estado. Destacava-se também que o Edito de Nantes era válido e que a liberdade de consciência estava assegurada. O inimigo apontado não eram os huguenotes, mas sim aqueles que desejavam estabelecer uma república dentro do território francês. Outro aspecto que era alvo da propaganda real era a necessidade de se preservar a ordem social. Neste sentido, se destacava que a paz no reino era dependente de uma completa subordinação ao monarca. O rei era, ao mesmo tempo, um representante de Deus e um representante de uma sociedade ordeira e hierarquizada, além de ser a encarnação do poder do Estado a quem todos deviam obediência inquestionável. Os exércitos do rei lutavam por Cristo e possuíam uma disciplina romana. Em comum a todos estes argumentos propagandeados pelo Estado estava a convergência de justificativas para o regime monárquico de origens medievais e modernas, religiosas e seculares. Com a vitória das forças do rei, o Estado recuperou os territórios alienados, multiplicou e estendeu os impostos, fortaleceu as guildas e criou companhias de comércio e uma marinha de guerra. O episódio também permitiu que o rei assegurasse a lealdade da nobreza no apoio ao regime. Porém, o desdobramento mais importante para o nosso argumento é que o combate entre as forças do rei e os huguenotes permitiram que se alcançasse a uniformidade religiosa no Estado soberano da França.

CONCLUSÃO

Para Philpott a emergência de um sistema internacional constituído por Estados soberanos apresenta-se como um desdobramento da questão religiosa na Europa do século XVI. Para tanto, o autor recorre a seguinte lógica causal: nos Estados que sofreram o impacto de uma crise religiosa, o conceito de soberania teria se consolidado dado o conteúdo intrínseco do protestantismo e, logo, estes mesmos Estados teriam tido o interesse no arranjo pactuado em Westfália e, assim, se daria o surgimento do moderno sistema internacional. Desta forma, Philpott conclui que sem a reforma protestante não teria ocorrido Westfália. Para validar o seu raciocínio, o autor recorre ao argumento contra-factual de que sem a reforma protestante teriam persistido diversas característica medievais na Europa que impediriam o surgimento do sistema de Westfália.

De longe o aspecto que mais incomoda no artigo de Philpott é o triunfalismo do seu argumento. Como foi visto, não há nenhuma razão empírica que o justifique dado que para os próprios contemporâneos o protestantismo não era encarado como um movimento bem sucedido até, pelo menos, o início do século XVIII. O catolicismo e, consequentemente a Igreja Católica, não permaneceu medieval. Pelo contrário. O que se verifica por parte da Igreja é um grande esforço iniciado a partir do século XVI de se reinventar para recuperar o espaço perdido junto às populações europeias e fazer frente ao protestantismo.

O embate entre católicos e protestantes, durante todo o século XVI até o seu momento máximo na Guerra dos Trinta Anos, não apresenta vencedores ou vencidos. Se há algum vitorioso na Guerra dos Trinta Anos é uma coalizão entre católicos e protestantes representado pela aliança entre a França e a Suécia. Porém, o mais importante não é apontar os vencedores, se são as forças católicas ou protestantes, se são os Habsburgos ou os Bourbons. O fundamental é compreender o significado da Guerra na sua dimensão religiosa.

A Guerra dos Trinta Anos não terminou em função de um compromisso dos combatentes com a paz. Não houve nenhuma vitória ou derrota militar que tenha sido fundamental para o desfecho do conflito. Simplesmente, os principais combatentes haviam se exaurido mutualmente. Desta forma, foi possível reunir em um congresso as principais organizações políticas heterogêneas da Europa, composta de 145 delegados representando 55 jurisdições, incluindo o Sacro Império e todos os grandes Estados, com a exceção da Inglaterra. Em relação à questão religiosa que deu origem ao conflito, o congresso reconheceu o calvinismo como um ramo legítimo da fé cristã e estabeleceu uma igreja luterana com bispos, títulos e honrarias inspirado nos moldes das igrejas da Suécia e da Inglaterra, com a diferença de que a autoridade mais alta da igreja não seria a coroa. Ao Império fica definitivamente vetado qualquer iniciativa de tentar restabelecer a uniformidade religiosa. Em suma, o que estava em jogo era a livre determinação dos povos em escolher a maneira pela qual se daria a sua relação com a fé cristã. Com efeito, religião deixa de ser uma causa para guerras na Europa a partir de Westfália.[32]

Mas se não houve vencedores, então por que a Espanha, que de acordo com diversos autores era a principal potência no cenário europeu desde meados do século XVI, concordou com o reconhecimento da diversidade de perspectivas possíveis em relação à fé cristã? Afinal, não era a Espanha o principal baluarte do catolicismo? Porque, em última análise, o protestantismo não era uma de suas preocupações centrais. Resumidamente, a Espanha já havia deixado claro durante a revolta holandesa de que uma das suas condições para a celebração de qualquer acordo de paz era a tolerância em relação às minorias católicas, que no caso Holandês, não eram tão minoritárias assim. Somente em Amsterdã no início do século XVII os católicos representavam em torno de 40 % da população. Para se compreender a participação da Espanha na Guerra dos Trinta Anos é necessário analisar a sua posição dentro do contexto de seu vasto império, que somente na Europa compreendia além dos países baixos, parte considerável da Itália e o reino de Portugal.

---

[32] K. **Holsti**: **Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989**. Cambridge University Press, Cambridge, 1991. P. 25-39.

Ao mesmo tempo em que lutava a Guerra dos Trinta Anos, a Espanha enfrentava os revoltosos na Holanda e o Império Otomano, além de revoltas domésticas e em Portugal. Desta forma, se a Espanha aceita conviver com o protestantismo é porque este compromisso não afeta os seus interesses imperiais e a tolerância religiosa acordada em Westfália assegurava que as minorias católicas não seriam perseguidas.[33]

Apesar das considerações acima, concordamos com Philpott de que as ideias religiosas podem constituir uma variável independente importante para se compreender a emergência do sistema internacional moderno.

Como foi visto, o desenvolvimento do conceito de soberania está intrinsecamente vinculado ao processo histórico de formação do Estado. Para fins analíticos, a construção do conceito pode ser desmembrada em duas esferas distintas: a política e a jurídica. A primeira refere-se à constituição do sistema de poder estatal e a segunda procura revestir este processo de legitimidade. Será na confluência de ambas vertentes que se verificará a consolidação do conceito e neste sentido, a disputa entre os poderes temporais e religioso se revelam fundamentais para a compreensão do processo.

A consolidação do conceito de soberania implicou na alteração da própria estrutura do sistema internacional, uma vez que fundamentou a autoridade política no princípio de exclusividade territorial. Consequentemente, o Estado moderno é fundamentado em duas dimensões complementares, ou seja, hierarquia interna e na autonomia externa. Assim, se queremos verificar a importância das ideias religiosas para o surgimento do sistema internacional moderno, ambas dimensões do conceito de soberania devem ser contempladas.

---

[33] J.V **Polisenký. The Thirty Year's War and the Crises and Revolutions of Seventeenth-Century Europe**. *In* Past & Present, n. 39, 1968.
___ J. I **Israel. A Conflict of Empires: Spain and the Neatherlands 1618-1648**. *In* Past & Present, n.76, 1977.
___ H. **Kamen**: **The Decline of Spain: a historical myth**. *In* Pasr & Present, n.81, 1978.
___ H. **Kamen** e J.I **Israel**: **The Seventeenth Century Crisis in New Spain: myth or reality?**. *In* Past & Present, n.97, 1982.
___ G. **Parker: Spain, her enemies and the revolt of Netherlands**. *In* Past & Present, n.49, 1970.

Como destaca Hinsley, a evolução completa de uma teoria de soberania interna exigiu alguma espécie de compromisso entre a superioridade do monarca à lei positiva e a permanência de sua subordinação às premissas éticas e aos limites políticos impostos pela comunidade. Portanto, não poderia haver nenhuma aplicação viável da teoria da soberania no contexto internacional até a noção de poder soberano do Estado individual estivesse reconciliado de alguma forma com as premissa éticas e as necessidades práticas de uma comunidade internacional de Estados. Será justamente neste sentido que se verificará a importância das ideias religiosas.[34]

Se para a formação do Estado moderno era imprescindível a ascendência do poder temporal sobre o poder religioso, era igualmente essencial que o poder religioso não fosse demasiadamente enfraquecido no processo. As razões para tanto encontram-se na necessidade de que o Estado soberano em vias de consolidação possuía de coesão social. A religião é um instrumento eficaz para a criação de uma identidade nacional e é uma das principais fontes para estabelecer as premissas éticas para a existência legítima do poder soberano. Por outro lado, a religião não pode prescindir do poder do Estado. Desta forma, na Europa do século XVI o que se verifica é a existência de uma comunhão de interesses entre igreja e monarca para a constituição do Estado soberano. A breve análise dos casos da Suécia protestante e da França católica indicam a elaboração de alguma espécie de arranjo que permitiu ao monarca se valer da religião para consolidar o Estado soberano internamente, assegurando a manutenção da unidade social.

Na dimensão externa do conceito de soberania, a religião também revela-se importante ao estabelecer um ponto de interseção ético na nascente ordem internacional que seguiu a Paz de Westfália.

De acordo com Spruyt, a lógica da organização territorial soberana substituiu os modos alternativos de autoridade na Europa devido, essencialmente, aos seguintes fatores. As instituições políticas que possuíam um *locus* final de autoridade encontravam-se em melhor posição para lidar com os entraves do sistema organização feudal. Os interesses do rei em racionalizar e incrementar a economia coincidiu com os interesses mercantilistas de determinados segmentos da sociedade. Estas instituições eram, em última análise, mais eficientes em mobilizar os recursos de suas sociedades.[35]

---

[34] **Hinsley,**op.cit, p.185-186.

[35] **Spruyt**, op.cit. p.155

Spruyt ainda aponta razões adicionais para a disseminação das instituições territoriais soberanas. Dado a existência de uma autoridade final no processo decisório, os soberanos podiam representar com credibilidade o seu Estado. Ao se comprometer a um acordo ou tratado internacional, o soberano assegurava o cumprimento do mesmo por parte de seus súditos. Soma-se ainda o fato de que, devido o seu caráter territorial, os Estados eram compatíveis entre si. As respectivas jurisdições podiam ser precisamente especificadas através da demarcação de fronteiras.

Todavia, como ressalta Hosti, Westfália produziu a paz e um tipo de ordem internacional elaborado para garantir aquela paz particular, mas não a paz em geral. A questão central em Westfália era o de resolver os problemas do passado e não antecipar os problemas do futuro. Se a Guerra dos Trinta Anos foi o epicentro da primeira crise social europeia em escala continental, refletindo a complexa transição de um mundo que ainda se encontrava dividido entre características feudais e modernas, o arranjo de paz que seguiu ao conflito não privilegiou a elaboração de uma ordem mundial voltada para o incremento nas relações entre os Estados soberanos. Porém, as principais potências que se engajaram no conflito se encontravam com os recursos completamente dilapidados e possuíam a necessidade de recuperarem as respectivas economias domésticas após uma guerra longa e que não contava provavelmente com a aprovação popular.[36]

A hipótese que levantamos é que o compartilhamento de premissas éticas que em sua essência são cristãs, a despeito do Estado soberano ser protestante ou católico, representou mais um aspecto que, somadas as demais apontadas por Spruyt, contribuiu para a disseminação do modelo de Estado soberano. A lógica por trás desta hipótese é de que apesar dos Estados soberanos poderem se organizar internamente da forma que melhor lhes conviesse, qualquer arranjo doméstico era pautado essencialmente através das mesmas premissas éticas cristãs.

A guisa de conclusão, gostaríamos de salientar que um sistema internacional hierarquizado pelo Império revela-se, conceitualmente, incompatível com a existência de Estados soberanos. Em outras palavras, se há hierarquia, não há soberania.

---

[36] K. **Holsti**, op.cit, p.40-41.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINHO, Santo. **Os Pensadores**. Ed. Nova Cultural, São Paulo, 1996. Pp.15.

ANDERSON**,** Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. Brasiliense, São Paulo, 1985.

AQUINO, Tomás. **Os Pensadores**. Ed. Nova Cultural, São Paulo, 1996.

BARTELSON, J. **A Genealogy of Sovereignty.** Cambridge University Press, Cambridge, 1995..

BOSSY, J. **The Counter-Reformation and the People of Catholic Europe**. *In* Past & Present, n. 47, 1970.

HINSLEY**,** F. H. **Sovereignty. Cambridge University Press**, Cambridge, 1986.

HOLSTI, K. **Peace and War: armed conflicts and international order 1648-1989**. Cambridge University Press, Cambridge, 1991. P. 25-39.

ISRAEL, J.I**. A Conflict of Empires: Spain and the Neatherlands 1618-1648***. In* Past & Present, n.76, 1977.

KAMEN, H e ISRAEL**,** J.I. **The Seventeenth Century Crisis in New Spain: myth or reality?**. *In* Past & Present, n.97, 1982.

KAMEN, H. **The Decline of Spain: a historical myth**. *In* Pasr & Present, n.81, 1978.

KEOHANE, N. **Philosophy and the State in France.** The Renaissance to the Enlightnment. Princeton University Press, New Jersey, 1980.

KRITSCH, Raquel**. Soberania: a construção de um conceito**. USP/IEA, São Paulo, 1997.

LE GOFF**,** Jacques. **Os Intelectuais na Idade Média**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1989.

MATHIEU-ROSAY, Jean. **Dicionário do Cristianismo**. Ediouro, Rio de Janeiro, 1992.

PARKER**,** D. **The social foundation of french absolutism 1610-1630**. *In* Past & Present, n.53, 1971.

PARKER, G. "Sucess and failure during the first century of the reformation". *In* Past & Present, n. 136, 1992.

_____ "Spain, her enemies and the revolt of Netherlands". *In* Past & Present, n.49, 1970.

PHILPOTT, Daniel. **The Religious Roots of Modern International Relations**. *In* World Politics, vol.52, n. 2, 2000.

POLISENKÝ, J.V. The Thirty Year's War and the Crises and Revolutions of Seventeenth-Century Europe. *In* Past & Present, n. 39, 1968.

SPRUYT, Hendrik. **The Sovereign State and its Competitors**. Princeton University Press, New Jersey, 1996.

STRAUSS, Leo e CROPSEY, Joseph. **History of Political Philosophy**. The University of Chicago Press, Chicago, 1987.

THOMSON, J. **Mercenaries, Pirates & Sovereigns.** Princeton University Press, New Jersey, 1996.

TILLY, Charles: **Coerção, Capital e Estados Europeus**. Edusp, São Paulo, 1996.

RECEBIDO - 02/11/2013
APROVADO - 07/04/2014

VISÕES SOBRE O ATLÂNTICO SUL E A PRESENÇA DA MARINHA DO BRASIL NA ANTÁRTIDA

Cláudio de Carvalho Silveira[1]

Este trabalho é um relato de parte do pensamento político-estratégico forjado nas últimas décadas na Marinha do Brasil (MB), através do tratamento de algumas questões abordadas pelos oficiais-alunos do Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM) da Escola de Guerra Naval (EGN). Estas produções também exemplificam uma tendência relacionada à necessidade da formação de oficiais que estejam mais preparados para adotar funções mais intelectualizadas no âmbito político-estratégico, diplomático e gerencial, de acordo com as necessidades do planejamento naval brasileiro. A contribuição do C-PEM à formulação do pensamento político-estratégico naval está baseada nas monografias ostensivas arquivadas na Biblioteca da EGN, após um processo interno de avaliação e triagem. Deste modo, estes escritos são considerados significativos para entender como os oficiais dos altos escalões pensam / a inserção da MB no Brasil e no Mundo. Não é demasiado lembrar que as monografias são ostensivas e possuem alguma legitimidade na corporação, pois são escolhidos pelos chefes navais dentre a produção geral do C-PEM, embora não reflitam, necessariamente, a posição da MB sobre o tema.

O texto é também uma apresentação das razões da presença da Marinha do Brasil (MB) na Antártida nas últimas décadas do século XX, a fim de atender aos interesses nacionais na região Além da parte integrante da tese de doutorado, registramos aqui as impressões de alguns analistas navais argentinos membros da Armada Argentina (ARA), que estão compiladas pelo *Instituto de Publicaciones Navales*, em Buenos Aires. Tal fato se justifica a partir da construção de um contexto de cooperação entre o Brasil e a Argentina através da elaboração de tratados, da instalação do Mercosul e da criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZPCAS), pela ONU.

---

[1] Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Program de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

A MB e a ARA se reúnem em exercícios militares conjuntos e mantêm intercâmbio de treinamento e manutenção de atividades técnico-operacionais em vários níveis, inclusive na instalação da estação de pesquisa brasileira no território antártico.

Os argumentos aqui expressos foram produzidos antes da descoberta de petróleo na camada Pré-Sal, anunciada em 2006 e da tragédia na base brasileira na Antártica em, 2012. Porém, eles continuam úteis para avaliar como nas últimas décadas, em nosso país e seus vizinhos, tem-se criado uma compreensão da importância estratégica do oceano que banha seus domínios.

O Atlântico Sul e os Interesses Brasileiros

A Convenção da Jamaica, feita em 1982, na III Conferência Sobre os Direitos no Mar é um documento fundamental elaborado pela comunidade internacional, embora tenha demorado cerca de nove anos para ser concluído. Além de outros cento e vinte e sete países, o Brasil é signatário deste, que estabelece o direito e o uso do mar no sistema internacional, segundo as determinações da ONU. O quadro mundial apresentou um grande aumento, cerca de 80%, no transporte marítimo de mercadorias, fazendo aumentar a importância do mar. Ele é também importante pelos recursos minerais, (sobretudo petróleo e os nódulos polimetálicos) e como fonte de energia das marés e de alimentos. Para garantir seus interesses, o Brasil estabeleceu uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 180 milhas e o limite do mar territorial de 12 milhas, perfazendo um total de quase 200 milhas (Azevedo, 1985) de acordo com os limites da Convenção. Entretanto, para o comandante Azevedo, o Atlântico Sul representa um pouco mais para o Brasil do que a exploração de seus recursos econômicos e energéticos. Ele é um palco de realização de possíveis cenários relacionados à estratégia de cooperação ou de confronto no relacionamento do país com os demais, pertencentes ou não ás águas desta porção do Atlântico.

Ao trabalhar com uma ou outra hipótese, faz-se necessário a constituição de um Poder Naval preparado e a manutenção de uma consciência marítima pela nação brasileira, segundo o coronel Danilo Pedro Piastro (1991). Deste modo, o Atlântico Sul é entendido como

"espaço vital" para o Brasil. Em caso de conflito, o Poder Naval poderá ser aplicado para a proteção do tráfego marítimo internacional. A importância destas águas aumentou após as limitações impostas ao Canal de Suez e ao Canal do Panamá, e poderá ser maior ainda com o Mercosul e a multipolarização mundial, aumentando o comércio por via marítima. Isto possibilitará o crescimento do nosso Poder Marítimo e, neste caso, o aumento do nosso Poder Naval não pode ser descartado. Se o país tem pretensões de se inserir no Primeiro Mundo, ele poderá contrariar alguns interesses estabelecidos no cenário mundial. Como a ordem jurídica internacional não possui decisão de mando e os instrumentos são tênues, o Brasil pode ser envolvido em algum tipo de conflito que levará a uma dada participação militar. Assim, as FFAA estarão sempre presentes, seguindo o previsto na Estratégia Militar de Guerra e na Estrutura Naval de Guerra. As possibilidades de que tal conflito ocorra, certamente diminuíram com o ocaso da Guerra Fria, mas o conflito Leste-Oeste poderia recrudescer em algum momento, envolvendo o Atlântico Sul nas suas regiões de águas profundas e na sua ocupação por mísseis balísticos. Outro fator gerador de incertezas tem a ver com o crescimento do conflito Norte-Sul, que faz aumentar os interesses das potências mundiais na região. Aqui, o Brasil precisa estar preparado para manter os seus interesses, não descartando o uso da força militar. No âmbito regional, apesar da manutenção da estabilidade geral, algum tipo de contenda territorial ou a instabilidade em alguns países, poderão exigir a participação militar brasileira. As pressões provenientes do Primeiro Mundo, mais o preparo do Poder Naval brasileiro devem ser considerados, para o coronel Piastro, assim como foi afirmado antes pelo almirante Flores: "O nosso preparo naval deve conferir prioridade à defesa da fronteira marítima e do tráfego marítimo em águas próximas, admitindo-se que apenas parte da fronteira marítima com suas águas adjacentes constituiria teatro ativo. A defesa próxima fundamenta-se no controle de áreas marítimas por aviões de esclarecimento e ataque baseados em terra (áreas extensas), navios-escolta, submarinos e minagem defensiva (defesa local de pontos selecionados)". (Piastro,1991).

Uma problematização maior do Atlântico Sul no contexto da ordem internacional foi feita pelo capitão-de-mar-e-guerra Carlos Alberto Briggs Vasconcellos (1992). As características de um mundo multipolar constroem um novo equilíbrio de poder, conforme Piastro, mas o capitão faz uma recorrência histórica mais ampla sobre o Atlântico Sul em geral e o Brasil em particular, com a finalidade de perceber melhor os "óbices esperados" elaborar uma estratégia adequada para contrapô-los. Os antecedentes históricos mencionados são as bases da "velha ordem", fundada ainda em Westfália, em 1648. A "nova ordem" surgiu em 1989 com a drástica alteração da situação vigente na queda do Muro de Berlim e seus desdobramentos: o fim do Pacto de Varsóvia, a democratização do Leste Europeu e a consolidação da Comunidade Econômica Europeia depois denominada de União Europeia. Isto fez com que os EUA, a Alemanha e o Japão assumissem a liderança nos seus respectivos continentes, disputando poder e influência nas demais áreas do planeta, mantendo a situação multipolar, conforme definida por alguns analistas, assim como o vice-almirante Armando Vidigal. No âmbito das relações Norte-Sul o cenário é mais complicado e sombrio, com as perspectivas de relações de força cada vez mais acentuadas em favor do Norte. A Guerra do Golfo exemplificou o amparo político e ideológico que faltava na ordem vigente, institucionalizando o dever de ingerência e o "apartheid" ideológico. Baseando-se na análise de Jean Cristopher Rufin, ele aponta a existência dos "novos bárbaros" do Sul segundo a ótica do Norte. A nova ordem terá como problema vital, não mais a afirmação da soberania ou a destruição de uma ideologia rival, mas a administração da interdependência entre os países. A diluição do conceito de soberania vem para facilitar a formação dos blocos econômicos e as organizações de defesa coletiva, levando a pressões de toda sorte sobre o III Mundo na resolução dos problemas internacionais de acordo com os interesses das grandes potências, tais como as drogas, os direitos humanos, a proliferação nuclear, o terrorismo e a poluição ambiental. A nova ordem tem se consolidado também com a ação de ONGs, de grupos como a Anistia Internacional e dos organismos internacionais como o GATT (atual OMC-Organização Mundial do Comércio), Banco Mundial e outros.

As implicações da "nova ordem" para o cenário do Atlântico Sul são apresentadas pelo capitão Vasconcelos com base nas reflexões do almirante Ibsem Câmara, do vice-almirante Vidigal, de Hélio Jaguaribe e de Roberto Campos. Para Ibsem Câmara, dos anos 80 até o final do século XX, seriam esboçadas com nitidez, as perspectivas do distanciamento entre os países ricos e os países pobres dado que aumentaria a crise energética, a explosão demográfica e a desordem econômica. O advento da "nova ordem" antecipou esta situação prevista; cada vez mais existe o distanciamento entre ambos os conjuntos de países, agravado com o protecionismo, o endividamento, a competição ideológica etc. A visão de Hélio Jaguaribe tem validade para Vasconcelos por causa de sua análise, que contempla a situação de "assimetria estrutural" entre os países desenvolvidos do Norte e os subdesenvolvidos do Sul. Esta assimetria está consignada no "garrote econômico" realizado pelo sistema financeiro internacional, pelo FMI e pelo GATT. No caso do vice-almirante Armando Vidigal enfatizou o "apartheid tecnológico", por causa do não acesso às tecnologias sensíveis do Primeiro Mundo, sobretudo parra fins militares. Isto configura a situação representativa o neoliberalismo baseado na dependência tecnológica. O economista Roberto Campos é considerado por Vasconcelos ao afirmar que a administração da interdependência é o problema vital da "nova ordem", onde deve passar a vigorar um conceito de soberania relativa, conforme foi dito em Maastrich por Miterrand no ano de 1991. Em suma, para Vasconcelos, dentre os postulados da "nova ordem", a sugestão da redução de soberania reforça o princípio do dever de ingerência e ressuscita o intervencionismo colonial do século XIX, caracterizando um tipo de "política de canhoneiras do século XXI". O tráfico e o consumo de drogas é um dos temas que melhor exemplificam a relação entre os ricos e os pobres. No caso do Atlântico Sul, isto ainda não assumiu contornos transnacionais porque os principais produtores não se encontram nesta área do continente americano e africano. Mas, a preocupação persiste em função das diretrizes estabelecidas no Norte para acabar com a produção e a lavagem de dinheiro, muito mais quando o aparato policial dos países produtores de droga é insuficiente para dar cabo de tal tarefa. Isto leva às pressões para

que as FFAA sejam utilizadas juntamente com o auxílio "técnico" de pessoal estrangeiro, podendo evoluir para a intervenção militar. Outro tema importante para este oficial no cenário do Atlântico Sul tem a ver com o meio-ambiente. Ele reveste-se de importância fundamental por causa da conservação das florestas tropicais, uma vez que este oceano as possui em ambas as margens, principalmente, na margem brasileira com a Amazônia. O problema básico aqui é o dilema entre a preservação e o desenvolvimento, o que já gerou muito romantismo e histeria no trato do assunto questão. Vasconcelos nota que a superação deste dilema veio com a adoção da tese do desenvolvimento sustentado. A realização da Rio-92 teve o mérito de reduzir a tese do "patrimônio da humanidade" a níveis baixos, uma vez que ela trazia consigo a ameaça do dever de ingerência. As implicações de ordem estratégica são entendidas, segundo o contra-almirante Caminha, onde reinam as ações raciocinadas que interferem na busca dos objetivos. O Atlântico Sul é uma área geográfica de interesse estratégico. Para Caminha esta parte do oceano é um grande vazio de poder. Outro nome citado é o Almirante Emilio Sacchetti, que define área de interesse estratégico é aquela que é suficiente para levar as nações a empregarem a força para consecução de seus interesses, apresentando-se, assim, como palco de antagonismo. O Atlântico Sul está marginalizado estrategicamente por conta de fatores geográficos (grande distância dos polos de poder) e econômicos (pequena participação dos fluxos do comércio internacional). Mas, esta situação só foi plenamente verdadeira até os anos 70, pois em 1975, em Maputo, houve um aumento da presença militar soviética. Ela cresceu ainda mais a partir de 80 por causa da situação criada com a intervenção cubana em Angola e da Namíbia pelos sul-africanos. Nesta ocasião, a URSS buscava os minerais estratégicos, segundo o comandante Cauteau-Béjaire. Por isso, em 1985 houve uma patrulha de submarinos com mísseis de longo alcance. De todo modo, o Atlântico Sul se tornou um fantástico reservatório de matérias primas para as potências ocidentais e uma área de expansão econômica e cultural sem a qual o mundo norte-americano estaria asfixiado. Por esta razão, os EUA mantêm bases nas ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, para o controle do continente antártico, da rota do Cabo entre os EUA e

Santos e das Ilhas Malvinas e Geórgias do Sul. Estes exemplos são sinônimos da importância do Atlântico Sul para as linhas de manutenção marítima, o aproveitamento dos recursos naturais e das vulnerabilidades vindas do mar.

Em 1982 a Conferência da ONU Sobre os Direitos do Mar, na Jamaica, criou as ZEE para a exploração e explotação do mar. Infelizmente, na atualidade, a capacidade militar e econômica dos países sul-americanos é inferior ao que seria considerado necessário para exercer controle efetivo sobre as águas da região. Isto leva a pensar no poder dos países ricos e a sua a ingerência política nos países do Terceiro Mundo baseados nos conceitos de: a) deterrência - deve ser exercida em áreas-chave nas quais os EUA apresentam alguma vulnerabilidade quanto ao comércio e matérias primas vitais; deve ser também usada pelos países aliados, como a Coréia do Sul e Israel; b) presença avançada e respostas de crise - ações complementares e interdependentes, que consiste em manter pequenos grupos-tarefa de forças navais próximas às áreas de potencial capacidade de crises. Estas podem operar em conjunto com forças aliadas e grupos de batalha sob o comando de navios-aeródromo em cruzeiros ao longo do planeta; c) reconstituição - é um conceito até e como fruto da necessidade conjuntural então inédito na estrutura militar dos EUA. Significa uma postura preventiva decorrente das incertezas oriundas dos problemas pós-URSS, substituída pela Comunidade de Estados Independentes (CEI), que mantinha a máquina militar anterior. Estes conceitos foram aludidos pelo então presidente dos EUA, George Bush, o Poder Naval tem que se adaptar e estar preparado. É possível que nas próximas décadas, o país tenha que enfrentar uma "força de contingência" atuando em nome da "estabilidade regional" para justificar a sua relutância em se subordinar aos interesses da comunidade internacional. A ideia de que o Atlântico Sul seja uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), poderá não descartar a intromissão norte-americana nos interesses das nações sul-atlânticas. Os esforços dos países através da iniciativa do governo Sarney na ONU em 1982 tiveram ampla adesão, mas os EUA foram o único voto contrário, justificando a sua postura em função do risco às restrições ao livre acesso naval e às atividades marítimas. Vasconcelos cita Caminha ao afirmar que

o documento reflete a postura diplomática brasileira da época, ao mesmo tempo pragmática e idealista. O professor Alberto Mourão também é lembrado ao avaliar o documento como um processo, com grandes possibilidades de vir a se tornar uma figura do Direito Internacional Público, e não uma utopia. O almirante Flores é citado por considerar o documento como "maduro ético-político e útil para ajudar a inibir, ou, pelos menos, não ampliar a presença das superpotências na região e, a longo prazo, incrementar o desenvolvimento". Hoje, o Atlântico Sul sofre a ameaça da intervenção internacional, sem suficiente capacidade dos documentos e resoluções para evitá-la. No entanto, Vasconcellos acredita que eles poderão servir para reduzir, ou anular, uma possível legitimidade concedida pelo Conselho de Segurança da ONU. Para tanto é necessário considerar o conceito estratégico brasileiro, que passou pelas situações de bipolaridade da Guerra Fria, construiu o Projeto de Fragatas a partir de 1972 em nome da perspectiva de mudanças e adotou o "pragmatismo responsável" a partir de 1974. Atualmente, é preciso considerar o ambiente de multipolaridade, segundo o que foi assinalado por Vidigal, além das novas ameaças e identificar as nossas vulnerabilidades conjugadas ao interesse nacional. O preparo e o emprego naval deverá seguir o caminho da paz, mas este só será mantido se existir uma capacidade dissuasória poderosa o bastante para superar as vulnerabilidades. Deste modo, o emprego do Poder Naval deverá ser conduzido a aumentar tal capacidade adequada ao cumprimento de sua missão. Aqui as operações conjuntas dos países da América do Sul, intensificando a cooperação militar para aumentar a capacidade dissuasória e diminuir o ônus político de cada país individualmente. Por esta razão, a MB é importante que o preparo se oriente pela: qualidade, eficácia, profissionalização, nacionalização do sistema de armas, construção do submarino nuclear e de meios de superfície (como as corvetas) e meios flutuantes específicos. Adotando este procedimento, a MB poderá permitir-se estacionar em tempo prolongado nas áreas onde qualquer tipo de crise ocorra. De um modo geral, o tipo de argumentação dos oficiais sobre os interesses do Brasil no Atlântico Sul é de refletir a disposição do país em manter os princípios da Convenção da ONU e considerar o oceano sul-atlântico como ZPCAS,

entretanto, as transformações da ordem internacional nas últimas décadas faz com que aumente o grau de instabilidade e das expectativas quanto ao futuro. A bipolaridade da Guerra Fria trazia um clima de relativa tranquilidade para o Brasil. Com exceção da intervenção cubano-soviética na África, que provocou um tipo de alerta na região, a ameaça mais provável seria a ação da coalizão socialista no tráfego marítimo através de operações submarinas. A outra alternativa de crise estaria relacionada à Argentina. Isto foi descartado a partir do momento em que ambos os países recusaram a supremacia no domínio nuclear para fins militares e que promoveram maior integração da região com o Paraguai e o Uruguai, originando o Mercosul. Este tipo de associação econômica contribuiria para o aumento do tráfego marítimo regional, estendendo o volume das atribuições do Poder Naval. Com a globalização e a comercialização intrablocos, tal o volume tenderia a ser maior ainda.

A Integração Regional: o Cone Sul da América do Sul

Para o capitão-de-mar-e-guerra Carlos da Silva Moreira (1995) a emergência do Mercosul é um esforço dos países do Cone Sul para integrar, aumentando o intercâmbio com vistas a torná-lo um empreendimento bem sucedido. Nesta medida, o Poder Marítimo e o Poder Naval terão uma atuação relevante ao longo do tempo. Ele entende que a globalização é ainda um processo indefinido no qual o Brasil e seus vizinhos, vão procurando desenvolver seu processo de integração. Esta situação é descrita pelo oficial como sendo a da "orquestra de um único regente", que a dirige, mas, marca o compasso com os pés nos bastidores. Nela, os naipes afinam seus instrumentos fazendo seus melhores acordes, mas dissimulando seus medos para o futuro. O mercado global é uma questão de sobrevivência, onde se delineiam riscos e ameaças, embora haja uma grande revolução nas comunicações, o novo papel dos empresários ao buscar novos espaços de atuação e o novo papel do governo, balizando a economia. Com isso, estamos longe do Fim da História de Fukuyama, apesar do afastamento do apocalipse nuclear. Porém, não significa dizer que a situação seja tranquila. As ameaças que se apresentam são, dentre outras: nacionalismo radical,

problemas étnicos, disputas territoriais, conflitos regionais, pan-arabismo, antissemitismo, superterrorismo, aumento da fome e pobreza. O capitão Moreira cita Vidigal ao conceber o mundo pós-Guerra Fria, que evoluiu da alta confrontação e baixa instabilidade para a baixa confrontação e a alta instabilidade. A expectativa dos países em desenvolvimento no cenário de incertezas é tentar vencer o abismo entre os países ricos e pobres e o curso da política econômica internacional dada a atuação dos órgãos de comércio e finanças. Por isso, os reflexos para o Brasil envolvem, a busca do fortalecimento do sistema internacional e os destinos do Mercosul, ao possibilitar o desenvolvimento das nossas indústrias, o nosso poder de barganha diante dos outros blocos econômicos e a maior integração dos países da região. Dentro desta realidade, a missão das FFAA envolve riscos e oportunidades. Elas devem cumprir a sua missão constitucional com ênfase nas missões de paz e na dissuasão, cooperando para a integração regional. O Poder Naval deve minimizar o uso da força, enfatizar a dissuasão e promover: o desenvolvimento da consciência marítima, a capacidade de defesa, a capacitação da construção naval nacional, as operações conjuntas com os países do Mercosul, o engajamento nas forças de paz e alcançar o efetivo controle da ZEE.

As possibilidades proporcionadas pelo Mercosul ao Brasil através da projeção de seus interesses internacionais foram também salientadas pelo capitão-de-mar-e-guerra Gabriel José Colmenero Lopes (2000). A seu ver esta é uma grande oportunidade que deve ser aproveitada como desenvolvimento da Marinha Mercante e do setor de construção e reparos navais. O Brasil precisa tirar proveito desta situação para ampliar suas pretensões econômicas no comércio internacional. Isto pode ser dinamizado mais ainda com a efetivação da possibilidade da formação de um bloco econômico promovido entre o Mercosul e a União Europeia. Tal medida viria a contribuir para diminuir a influência dos EUA e as sus pretensões hegemônicas com a criação da Alca. Após um período de consolidação e otimismo, seguido de uma fase problemática, cheia de turbulências entre o Brasil e a Argentina, em junho de 2000 houve o que foi chamado de "relançamento do Mercosul" a partir das concessões feitas pelo Brasil em Buenos Aires. O comandante Lopes vê como parceiros fundamentais esses dois países, já que a Bolívia e o Paraguai participam secundariamente e possuem graves dificuldades econômicas.

O Uruguai tenta tirar alguma vantagem das disputas entre Brasília e Buenos Aires, assumindo uma posição bastante flexível. Nesta situação, outros países, como o Chile e o México, mantêm entendimentos com o bloco e discutem as propostas de sua ampliação. Em termos político-estratégicos, Lopes assinala que a maior ameaça seria a desintegração do Mercosul, trazendo instabilidade e impossibilitando que a região possa adquirir projeção internacional. Outras ameaças de origem transnacional à região são consideradas, como o narcotráfico, o contrabando de armas, a situação dos índios e movimentação de grupos terroristas e guerrilheiros. Estas ameaças poderão justificar a redução da soberania dos países sul-americanos da parte dos países-potência dos outros lugares. Além das sanções econômicas promovidas pela formação coesa dos países do Mercosul, Lopes aponta para a dissuasão militar de forma coletiva, por Forças com um dado grau de credibilidade. Estas seriam responsáveis pela segurança das áreas interoceânicas para o oriente e para o ocidente. O quadro se completa com apoio de Forças Terrestres e Aéreas, combinado com um eficiente sistema de vigilância eletrônica e de comunicação. As pretensões de Brasil de conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU e da Argentina ao buscar uma parceria especial com a OTAN, confirmam as condições de ampliação dos interesses dos principais promotores do Mercosul. Para isto contribuiria também as participações nas missões de paz da OEA e da ONU. Elas são um dos compromissos vistos como cada vez mais constantes para as Forças da região, ajudando, assim, no preparo militar. Por isso, o intercâmbio e as operações conjuntas entre elas ampliam as suas qualificações, mesmo num contexto adverso, onde os gastos militares são contidos pelas dificuldades econômicas existentes.

A Antártida e os Interesses Brasileiros

A Antártida é uma área considerada estratégica para os interesses brasileiros por causa da sua importância como área internacional para pesquisa de recursos minerais, naturais, meio-ambiente e clima, além de sua localização geográfica no extremo sul do planeta. Esta é uma região que, historicamente, tem sido

alvo da cobiça internacional desde o século XVII. Hoje em dia, é a pesquisa científica que impulsiona a ação dos países no continente, de acordo com o Tratado da Antártida, criado em Washington em 1959 e assinado em 1961. O Brasil assinou o Tratado em 1975, que foi prorrogado até 2041. Ao ver do capitão-de-mar-e-guerra Sérgio Caetano de Barros (1988) a pesquisa científica funciona como um manto que esconde interesses econômicos e militares dos países. Assim, o Sistema do Tratado Antártico (SCAR) encaminha a sua atuação de modo intenso para tratar do problema do aproveitamento dos recursos da região. O desenvolvimento tecnológico correspondente a este aproveitamento permite que haja melhores condições para que os países pleiteiem os seus interesses. Isto deve ter ficado mais claro a partir da Convenção para a Renegociação para a Exploração Mineral em junho de 1988.

Os interesses do Brasil na Antártida são: políticos – a possibilidade de haver instabilidade regional decorrente dos problemas reivindicatórios dos países envolvidos; científicos – a singularidade da região, por ser um grande laboratório natural para o estudo do clima, da fauna e da flora marítima; estratégicos – a posição privilegiada por causa da confluência de três oceanos, mais os Estreitos de Drake, de Magalhães e o Cabo da Boa Esperança. Tais interesses estão consignados na Política Nacional para os Assuntos Antárticos (POLANTAR) de 1987. O envolvimento do Brasil iniciou-se a partir de 1956 com os artigos de Therezinha de Castro na Revista do Clube Militar, como a preparação para o primeiro acordo geral (AG-I) naquele ano. Várias ações e eventos foram realizados pelo governo: em 1982 foi criada a Comissão para os Assuntos Antárticos em 1982 e a criação da Comissão para os Assuntos do Mar, que gerou em 1983 o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). A MB participou ativamente deste processo e enviou, em 1984 os navios *Barão de Tefé* e *Professor Besnard*, este pertencente à Universidade de São Paulo (USP). No mesmo ano foi instalada, na Ilha Rei George, a Base *Comandante Ferraz*, contando com a participação de militares e civis brasileiros. No início, foram construídos oito módulos, feitos para seis militares e seis civis. Atualmente, existem sessenta e três módulos funcionando durante todo o ano, que podem abrigar até quarenta pessoas. O navio da MB

Ary Rongel presta serviço de transporte, assim como os aviões da Força Aérea Brasileira. A Antártida tem 14 milhões de quilômetros quadrados, compartilhados por vários países da comunidade internacional. Naquele mesmo ano a Comissão Nacional de Pesquisa Antártica (CNPA), pertencente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tornou-se o comitê oficial brasileiro diante do SCAR. O CNPq passou a controlar o PROANTAR a partir de 1991. Entretanto, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar conta com a presença ativa da MB. A corporação tem uma posição de destaque por causa do empreendimento realizado na criação do PROANTAR e no apoio logístico aos pesquisadores, assim como nos subprogramas de educação e treinamento, formação, capacitação de pessoal e na cooperação internacional. Isto ajuda a adquirir experiência para a adaptação às condições severas do clima frio e mantêm ativa a participação brasileira neste setor do plano internacional. De todo modo, o capitão Barros vê com cautela algumas questões referentes à região. O Tratado da Antártida possui características ímpares no Direito Internacional e apresenta fragilidades, tais como a persistência de reivindicações de soberania de alguns países, as pressões do Terceiro Mundo contra o "exclusivismo" implantado pelos mais ricos, o início das explorações dos recursos minerais da região e o desejo de aplicação da regras da Terceira Conferência para o Direito do Mar na região antártica. Houve um "congelamento" das reivindicações territoriais em função das acomodações políticas para a assinatura do Tratado da Antártida, mas, o ponto nevrálgico seria a exploração dos recursos minerais da região, podendo criar uma revisão do Tratado por causa dos interesses econômicos. A seu ver, o Brasil manteve uma estratégia correta, pois os resultados foram considerados positivos. O PROANTAR foi montado realística e gradualmente, de modo coerente com as nossas limitações nos campos científico e econômico. Por isso, a presença do país deve ser mantida em função das potencialidades da região.

O capitão-de-mar-e-guerra Armando Augusto Martins (1989) enfatizou o valor estratégico da Antártida, embora o Atlântico Sul seja visto como área secundária para os interesses dos países do bloco ocidental. Porém, cabe ao Brasil o reforço da cooperação e solidariedade hemisférica para aplicar uma "estratégia de forças" condizente com seus interesses. O comandante Martins vê a Operação

UNITAS como o grande exemplo a ser incentivado. A importância do Poder Marítimo e a chamada "consciência de maritimidade" foram aludidas por Maham, na qual os Estados Unidos se baseiam para agir diante dos outros países, especialmente nos tempos da rivalidade com os soviéticos, se prolongando até a década de 80 na disputa pelo domínio nuclear. A partir daí, passou a ser a tônica, a deterrência, que visava conter o poderio soviético em nível mais violento com o uso dos submarinos nucleares, tônica. Isto fez com que a Marinha dos EUA e as demais Forças reagissem e pudessem criar condições para a realização de uma guerra que fosse, segundo o presidente Reagan: global, convencional e prolongada. O Atlântico Sul é importante para os Estados Unidos por sua localização estratégica, mais do que por seu valor econômico. A OTAN se responsabiliza pela segurança até o Trópico de Câncer. Contudo, Martins argumenta que não se pode negar a importância dos seus mares para a comunicação e o tráfego marítimo. Os próprios Estados Unidos se interessam pelos produtos que passam pela Rota do Cabo (matérias-primas, petróleo, minerais estratégicos e alimentos). Este país prestou atenção à possibilidade do soerguimento soviético após a Perestroika e a Glasnost, entendido por Martins como uma estratégia para ganhar tempo e disputar a supremacia mundial com os norte-americanos. Para manter as sua influência, os Estados Unidos fazem um esforço de reaproximação após os ressentimentos gerados por seu apoio à Inglaterra na Guerra das Malvinas. No caso do Brasil, os canais estão abertos, no campo militar, pelas operações e exercícios bilaterais, como o FLEETEX, a UNITAS e o OCEAN VENTURE. Por isso, é um engano pensar que os norte-americanos não dão importância à UNITAS, como instrumento de política externa e possibilidade de atendimento de sua estratégia global. Isto justifica porque a MB deve seguir o grande exemplo da OTAN e da USNAVY em especial. Não é demais lembrar que na Segunda Guerra Mundial, as duas Marinhas trabalharam juntas, com o Brasil fazendo o serviço de escolta e apoio. Hoje em dia, a UNITAS é o grande veículo para a integração entre ambas. Assim, há três objetivos político-estratégicos no Atlântico Sul a serem perseguidos pelos brasileiros: a manutenção, proteção e controle do tráfego marítimo, a manutenção da paz e da estabilidade da região e por fim, a defesa da soberania dos países costeiros.

Não é demais lembrar que, dos vinte e cinco países banhados pelo Atlântico Sul, somente três deles possuem Marinhas de relevo regional: Brasil, Argentina e África do Sul. Daí é importante que a estratégia brasileira manifeste adequadamente os interesses nacionais na região antártica.

Insistindo no valor estratégico da região antártica para o Brasil, o capitão-de-mar-e-guerra Delcio Machado de Lima (1991) enfatizou também o fator econômico, político, científico e ambiental como essenciais para a consecução dos objetivos dos países. O Brasil reúne algumas condições favoráveis, tais como: a proximidade com a Antártida, a contiguidade desta com a América do Sul, as linhas de comunicação marítima (Rota do Cabo), a influência sobre o clima do país e a capacidade do país de atuar fora das fronteiras nacionais. As perspectivas nacionais nesta região se referem à exploração de recursos naturais, não-militarização do continente, a manutenção da paz e da cooperação internacional e o apoio e fortalecimento do Sistema de Tratado Antártico. Cabe à MB ajudar a efetivar os objetivos da POLANTAR e a promover maior responsabilidade do país com o PROANTAR.

A resposta do capitão-de-mar-e-guerra Fernando Marinho Mattos (1992) em relação aos interesses nacionais na região difere um pouco dos seus antecessores por caracterizar mais especificamente a atuação propriamente militar-naval na Antártida a partir de seu valor estratégico. Com a possibilidade da posse do submarino nuclear pelo Brasil, a pesquisa oceanográfica, principalmente a acústica submarina, é um conhecimento importante a ser valorizado. Outros conhecimentos relacionados com a oceanografia biológica e geológica, da geofísica marinha e do clima relacionando os oceanos à atmosfera e à terra, são vistos por este oficial como muito valiosos para a eficaz utilização das águas austrais. A atuação da MB poderá ser na área subantártica, em proximidade de algumas ilhas próximas da Rota do Cabo. Mas, o problema é que elas têm sido alvo da cobiça de alguns países através de crescentes manifestações militares. Outro agravante é a situação mundial pós-91, que trouxe a fragmentação do Leste Europeu, o fundamentalismo islâmico, os novos conflitos regionais etc. Também para o comandante Mattos, o que caberia ao Brasil considerar os aspectos levantados por seu colega, conforme dito anteriormente (Lima, 1991).

O comandante Aloisio Marques da Cunha (1997) corrobora as abordagens anteriores em relação aos objetivos e perspectivas nacionais na Antártida. Ele faz uma retrospectiva histórica extensa onde ressalta o fato de que o Brasil apresentou protesto por não ter sido convidado para a Conferência de Washington, em 1959. Isto gerou uma disposição política no país, que resultou no esforço de seu reconhecimento na comunidade internacional. A tentativa foi bem sucedida a ponto do país aderir ao Tratado em 1975 e ser aceito como membro consultivo em 1983. Ao longo do tempo, o relacionamento entre os países na questão da Antártida evoluiu do predomínio da mentalidade político-militar, para um novo delineamento de um desenvolvimento ecologicamente sustentado no atual contexto de globalização. A partir de então, a perspectiva político-econômica passou a ganhar proeminência. A tradição científica marítima brasileira credenciou o país para o Conselho Consultivo através da participação da MB no Ano Geofísico Internacional, 1957-1958, na ocupação da ilha de Trindade, na pesquisa oceanográfica do triângulo Cabo Frio-Trindade-Abrolhos para a explotação pesqueira e na pesquisa oceano-meteorologia entre Cabo Frio e Chuí. Outra peculiaridade da abordagem de Cunha é admitir que a corrida espacial entre as superpotências tirou parte da importância da Antártida no cenário mundial, mas a sua valorização se pautou por duas teses distintas ao longo do tempo: a tese territorialista – busca a anexação territorial para a pesquisa científica e o investimento econômico. O Brasil não se alinha a esta posição; a tese internacionalista – busca atrair a região comum de atuação da Carta da ONU, negando ou neutralizando o Tratado da Antártida. Nosso país também não se alinha a esta posição, pois respeita e defende a adesão ao Tratado e seu sistema jurídico. Cunha assinala que a internacionalização proposta é restritiva e desfavorável, correndo o risco de se transformar em um "condomínio de poderosos". A postura da tese territorialista é também inaceitável porque inibe a participação da comunidade internacional. Assim, é necessário que haja uma superação das perspectivas no cenário internacional, atualizando as teses de ocupação e exploração da Antártida. A seu ver, as letras no papel podem não garantir uma zona de neutralidade e paz, embora sejam do amparo legal para tratar das questões da

ocupação do território e dos mares antárticos. O Tratado da Antártida foi uma solução excludente à internacionalização e uma solução conciliatória por causa das diferentes reivindicações territoriais, o que permitiu instituir uma situação de cooperação compartilhada em nome do desenvolvimento sustentado. Neste sentido, as tarefas do Poder Marítimo e do Poder Naval brasileiro devem ser desenvolvidas considerando os interesses nacionais e as peculiaridades da chamada "nova ordem internacional", que se pauta pela formação dos megablocos que proporcionam a integração entre os países para além das fronteiras geofísicas, e pelas mudanças de paradigmas em nome das transformações tecnológicas e da evolução do poder aeroespacial.

Visões Argentinas Sobre o Brasil na Antártida

É interessante notar a percepção Argentina a respeito da postura brasileira sobre a Antártida, pois, de maneira geral, a declaração do Atlântico Sul como ZPCAS foi importante para a garantia de que a situação na Antártida permaneça longe da preocupação militar. Isto não impede de levar em conta os interesses de vários países nas suas riquezas a partir da região subantártica. A Argentina tem uma relação historicamente estabelecida de maneira bem mais ampla que o Brasil, por razões geográficas, econômicas e político-estratégicas desde o século XIX a partir da exploração da corveta *Uruguay*. Basta dizer que a pesca e a exploração petrolífera Argentina na ZEE, estão em parte situadas nessa região. Também não é demasiado lembrar que a localização das Malvinas e Geórgias do Sul, palco de ações bélicas em confronto com a Grã-Bretanha. Portanto, para o país sul-americano a presença e a exploração da Antártida são muito mais significativas e efetivas que o Brasil. Os argentinos possuem várias bases na região antártica, como *Esperanza, Marambio, Orçadas, General San Martín, General Belgrano*. O crescimento da presença internacional na região cresceu ao longo das últimas décadas, o que implica em algumas mudanças importantes; na Argentina, a nova política antártica, elaborada em 1990, dá prioridade à pesca, ao uso de novas tecnologias, prestação de serviços, proteção ambiental, segurança e cooperação internacional (Raimondi, 1991).

Dentro desse quadro, existe uma aceitação da legitimidade da presença brasileira na Antártida. Entretanto, há um aspecto que é notável, por conta da curiosidade: a tese da defrontação, apresentada por Therezinha de Castro para justificar os interesses brasileiros em participar do Tratado de Washington. Sem qualquer tradição do nosso país na região, o uso de tal tese foi considerado "original", por reparti-la de acordo com a projeção dos países sul-americanos, inclusive os do norte do subcontinente (Casella, 1981). De certa forma, o pleito brasileiro pode ser visto com alguma desconfiança pelos argentinos, pois o Brasil manifestaria, assim, pretensões expansionistas, estabelecendo uma competição com a Argentina, realizada dentro de um contexto de rivalidades históricas no âmbito regional. Com a aproximação mais coesa entre Brasília e Buenos Aires a partir dos anos 70 e a criação do Mercosul nos anos 80, a cooperação militar e científico-tecnológica entre ambos os países, possibilitou que o Brasil pudesse implementar a sua própria base na Antártida. Sem o apoio da Argentina, tal fato seria praticamente impossível de ser realizado.

A presença das potências políticas e econômicas da Europa e da América do Norte, é mais determinante para a Argentina que para o Brasil, por conta do seu protagonismo no contexto internacional relacionado à Antártida. Isto também está relacionado à experiência da Guerra das Malvinas, que possui uma problematização fundamental pra a maritimidade Argentina e a missão de sua Armada. Neste sentido, os exercícios militares-navais com os países do continente contam com a valorização da Argentina. Do mesmo modo, valoriza-se a manutenção da situação vigente, com a vigência do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), da ZPCAS, sem, contudo, pretender chegar à criação de uma aliança militar regional (De Vitta, 1994).

Como se sabe, dentre os países sul-americanos, a presença mais sensível para a Argentina, é a presença do Chile, por razões históricas relacionadas às disputas territoriais nos Andes e em Beagle. Por esta razão, a fixação da Antártida como área de fins pacíficos, desterritorializada, livre para investigação científica, sem atividades nucleares e pretensões de soberania estatal, é uma condição fundamental para a manutenção dos interesses argentinos. O futuro da Antártida está intimamente relacionado ao destino da ZPCAS por causa do seu valor estratégico, ecológico, científico e econômico. Com a associação do Chile ao Mercosul também não há maiores riscos de restrição aos interesses específicos da nação Argentina. As definições e indefinições do sistema internacional é que implicam na determinação do que fazer adiante com os recursos antárticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO , *Os Interesses Marítimos Brasileiros e a III Conferência Sobre os Direitos do Mar*, EGN, 1985, digit.

BARROS, Sérgio, C. de, *A Antártica e os Interesses Brasileiros*, EGN, 1988, digit .

CAMINHA, João Carlos. , *Delineamentos de Estratégia*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1980.

CASELLA, Antártida: un malabarismo político, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones
Navales,1981.

CUNHA, Aloisio M. da, *A Importância Estratégica dos Mares Antárticos para o Brasil* ,

EGN, 1997, digit.

DE VITTA, A., *Malvinas: cómo y pórque*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones
Navales,1994.

LIMA, Delcio M. de, *O Oceano Atlântico e Seu Valor Para o Brasil*, EGN, 1991, digit.

LOPES, Gabriel C. , *Mercosul ,* EGN, 2000, digit.

MARTINS, Armando A ., *A Antártica e os Interesses Brasileiros*, EGN, 1989, digit .

MATTOS , Fernando M., *O Oceano Atlântico e Seu Valor Para o Brasil* , EGN, 1992, digit

MOREIRA , Carlos A . da S. , *A Integração do Cone Sul da América do Sul,* EGN, 1995, digit.

PIASTRO, Danilo P. , *O Atlântico Sul : uma das Razões do Poder Naval Brasileiro* , EGN, 1991, digit.

RAIMONDI, C. H., *Hacia una Argentina Marítima,* Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales,1991.

SILVEIRA, Cláudio de Carvalho, *A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil,* IFCH-

UNICAMP, 2002, digit.

VASCONCELLOS, Carlos Alberto B., *O Atlântico Sul e a Ordem Internacional*, EGN, 1992, digit.

VIDIGAL, Armando A. , Apontamentos de Estratégia Naval " in" *Revista Marítima Brasileira*, 3T 1998.

RECEBIDO - 17/10/2013
APROVADO - 07/04/2014

O GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA

Ricardo Pereira Cabral

RESUMO

Este artigo aborda as reformas na área de defesa implementadas pelo presidente Lula, a criação do Conselho de Segurança Sul-Americano e as dinâmicas de segurança regionais.

Palavras chave: Segurança, Defesa e América do Sul

Abstract

This article discusses the reforms in the area of defense implemented by PresidentLula, the creation of the Security Council and the South American regional security dynamics.

Keywords: Security, Defense and South America

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada da UFRJ. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval.

Introdução

O conceito geopolítico de América do Sul não é estranho aos países do subcontinente. As percepções de ameaças, como já citadas nesta pesquisa, estão em grande parte relacionadas com os vizinhos e estas condicionam suas relações externas no interior da região. A questão que em termos de segurança a maior parte dos Estados da região formularam estratégias de segurança e defesa em relação às ameaças percebidas em relação aos seus vizinhos (o que é comum) e no enquadramento hemisférico, não levando em consideração as demandas regionais em relação a uma possibilidade de intervenção por parte de uma potência extracontinental, como se os problemas de segurança nos vizinhos não pudesse lhe afetar ou no caso disso acontecer, confiando na intervenção dos estadunidenses. Esta visão está começando a mudar, pois, a princípio, não existem ameaças comuns as Américas, mas existem ameaças regionais no caso, a América do Sul.

Em termos do ambiente estratégico podemos que o continente é distante dos centros de poder e dos principais pontos de conflito mundial; possui um baixo nível de conflitividade interestatal; os países da região preferem buscar soluções negociadas dos conflitos e ampla adesão aos regimes internacionais; existe uma forte aproximação cultural e raízes comuns advindas da colonização ibérica; persistem profundas assimetrias entre os Estados e no interior das sociedades; o ambiente político regional é estável e está fortalecendo as instituições e a democracia; existem problemas de segurança interna em comum como o narcotráfico, violência urbana e rural, tráfico humano etc.; a maioria dos Estados possui uma abundância de recursos naturais e imenso potencial de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico.

Desenvolvimento

Em 2003, teve início o governo Luís Inácio Lula da Silva que ao avaliar a conjuntura internacional no período Pós-Guerra Fria concluiu que o mundo passava por um novo período de instabilidade, com a exacerbação dos conflitos étnicos, tragédias humanitárias, recrudescimento do terrorismo (fundamentalistas religiosos, étnicos etc.) e a expansão do crime organizado transnacional. Além do mais, segundo o governo petista, apesar o Tratado de Não-Proliferação (1968) e do Protocolo Adicional (1997) não houve um progresso satisfatório em matéria de desarmamento nuclear ou convencional, persistindo os riscos, cada vez maiores de proliferação de armas de destruição de massa, outro aspecto era a expansão dos gastos com defesa. A avaliação da conjuntura concluiu que o mundo continuava muito inseguro e que esta instabilidade poderia atingir ao continente.

Com relação à América Latina, a visão é que a região estava passando por uma fase de transformação nas políticas institucionais relacionadas com a reestruturação das relações interamericanas baseada em políticas multilaterais e esquemas de cooperação. Este processo sofreu a influencia de vários fatores: a estabilidade sociopolítica regional; as mudanças ocorridas na natureza do conflito e dos fatores de risco; a interação entre as várias abordagens sobre as temáticas no âmbito da segurança e de defesa, em sua dimensão institucional em um contexto de assimetrias e reordenação dos fatores políticos, econômicos e militares provocada pelos avanços no processo de integração e pela conjuntura econômica favorável. A continuidade dessa dinâmica regional positiva permitiria incluir a área de segurança no processo de integração, seja na forma de acordos bilaterais com os países vizinhos, seja pela criação de um organismo próprio dedicado a segurança na entidade regional sul-americana.

No plano político-estratégico causava preocupação os novos papéis na área da segurança a que se auto atribuíam alianças militares de defesa coletiva, como por exemplo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quando ampliam a sua área de ação, o escopo de suas operações e formulam doutrinas que confundem, de forma perigosa, noções consagradas sobre legítima defesa, soberania, integridade territorial e autoridade do CSONU.

Mas nem com essa avaliação da conjuntura tão desfavorável o Ministério da Defesa, as necessidades da defesa nacional ou da segurança continental tiveram prioridade. Com relação ao MD a atuação governamental pode ser dividida em duas fases: na primeira que vai de 2003 a 2007, não mudou muito o quadro da defesa em relação ao governo anterior, pois os escolhidos para o cargo de ministro foram incapazes dar funcionalidade ao Ministério da Defesa, os projetos eram elaborados, mas era postergados ou tinham uma lenta implementação sob alegação da falta de recursos ou estes quando liberados eram em grande parte contingenciados (em torno de 30% da dotação orçamentária), apesar do crescimento no volume dos recursos e a dotação ter se mantido constante em relação ao PIB; a segunda fase coincide com a nomeação de Nelson Jobim (2007-2011) que impôs a integração das Forças singulares, deu credibilidade às demandas da defesa para que os projetos de modernização, as reformas estruturais e conseguiu mobilizar o meio empresarial para participar do reaparelhamento e o meio acadêmico do debate dos temas de segurança e defesa.

Na área da segurança continental, o governo petista defendeu a reforma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, a fim de adaptá-lo ao novo ambiente de segurança, mas que esta se fizesse nos limites das recomendações e acordos firmados, no âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica, com a manutenção da Junta Interamericana de Defesa em sua função de órgão de assessoramento técnico-militar, sem funções operacional, nem voltada para assuntos relacionados à segurança interna e diretamente subordinada a OEA. Os objetivos da reforma propostas pelo Brasil era articular as várias políticas de segurança e defesa, em um sistema de segurança multilateral, desenvolvendo uma agenda comum de segurança. Ao mesmo tempo o Brasil rejeitava a subordinação das nações latino-americanas às orientações recebidas da Conferência de Ministros da Defesa da América (CMDA), vista como a instância difusora das estratégias estadunidenses. O governo brasileiro considerava que o interesse central dos EUA era legitimar a guerra preventiva, o combate ao narcotráfico, ao terrorismo e limitar a atuação das Forças Armadas latino-americanas as ações de política. Esta percepção se tornou mais forte depois da Reunião da CMDA de 2004, quando então as forças

latino-americanas foram incentivadas a se adaptarem ao "novo ambiente de segurança" para combater as ameaças não tradicionais, assumirem funções de polícia na luta contra o narcotráfico e o terrorismo.

Segundo Cervo

> Apesar de desafios e divergências na América do Sul, não se vislumbra nem a necessidade nem a possibilidade de uma agenda de segurança hemisférica, porquanto as divergências com os Estados Unidos, que promovem o choque de civilização, o unilateralismo e o aliciamento de terceiros Estados à própria visão de segurança, revelam-se incompatíveis com a filosofia política sul-americana. A segurança cooperativa dos teóricos americanos, precisamente porque derivada de outros valores, objetivos e métodos, não se concilia com a segurança multilateralizada, o conceito diplomático brasileiro proposto para suceder externamente à segurança coletiva e internamente à segurança nacional da época da Guerra Fria. (CERVO, 2008, p. 148).

A observação é válida a partir da constatação da imensa dificuldade das nações do continente e das instâncias institucionais regionais voltadas para a segurança e defesa de encontrar elementos comuns entre si e devido a esse desencontro prevalecia nos debates os interesses estratégicos estadunidenses. Essa ambiente reforçou a tese da necessidade de se aprofundar a cooperação na área da segurança por intermédio da criação de uma instituição sul-americana que se encarregasse dos assuntos relativos à defesa e a segurança.

No governo Lula existia um consenso com relação à obsolescência das concepções de defesa hemisférica (típicas da Guerra Fria), a emergência de um novo ambiente de segurança e a necessidade de criação de órgão sul-americano baseado nas novas dinâmicas coletivas de integração, para tanto foi necessário elaborar o conceito de segurança cooperativa e multilateralizada que seria a base sobre a qual se estruturaria a segurança e a defesa sul-americana, respondendo de forma convincente as demandas das novas ameaças e neutralizando a influencia dos EUA nos assuntos de segurança.

Samuel Pinheiro Guimarães defendeu a elaboração de conceitos de segurança e defesa centradas no subcontinente, deixando em segundo plano a Segurança Hemisférica ou sua nova embalagem, a Segurança Interamericana, o que não mudava na essência a questão principal de que a OEA se utilizava do arcabouço teórico e doutrinário segundo a lógica da Guerra Fria e representava os interesses estratégicos estadunidenses sendo assim para a

> América do Sul, região que possui o dobro do território e uma população maior do que a dos Estados Unidos é indispensável, para poder defender de forma efetiva seus interesses, a longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, trabalhar com firmeza quotidiana para o surgimento de um sistema multipolar, do qual ela deve aspirar ser um dos polos, e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico. (GUIMARÃES, 2005, p. 406)

A conjuntura para criação de um organismo regional era bastante favorável, pois os EUA estavam envolvidos na Guerra ao Terror, devido à resistência do Brasil e seus aliados havia desistido da ALCA, o preço dos produtos de exportação estavam em alta, à região estava politicamente estável e o projeto de integração regional avançava.

Em seu período de governo, Lula realizou uma série de reformas na área da Defesa, tais como: atualizou a Política Defesa Nacional (PDN, 2005), a fim de incentivar a indústria nacional e promover parcerias com as Forças Armadas criou a Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID), lançou a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) e articulou a Base Industrial de Defesa visando estimular a produção de material de defesa, lançou a Doutrina Militar de Defesa (2007), a Estratégia de Defesa Nacional (EDN, 2008), o **Plano Estratégico de Fronteiras (**2010), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior (2011), que deu continuidade à PDP. Em 2012 foram criados do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o Sistema de Empresa de Indústria de Defesa Nacional e a aprovação da Lei nº 12.598-2012 Compras de Produtos de Defesa, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul e o Livro Branco. Uma das

preocupações dessas reformas foi articular os diversos programas de aquisição de material de defesa, com a revitalização da indústria bélica brasileira e o incentivo a pesquisa/capacitação científico-tecnológica.

A nova PDN redefiniu os conceitos, do ambiente regional e do entorno estratégico que seria subcontinente da América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da África. As áreas prioritárias para o emprego do poder militar seria a Zona Econômica Exclusiva (a Amazônia Azul), a Região Amazônica e o Atlântico Sul. As orientações estratégicas, bastante abrangentes, levam a necessidade de se ajustarem as Forças Armadas à estatura político-estratégica do país, considerando-se, dentre outros fatores, a dimensão geográfica, a capacidade econômica, a população existente e prioridade em assegurar recursos, no médio e em longo prazo, para os programas de modernização e treinamento.

Um ponto interessante dessa política foi à securitização da política externa brasileira, da integração regional e da ZOPACAS. Em termos regionais o texto faz referência ao conceito de entorno estratégico, entendido como a região de interesse estratégico prioritário, na qual o país deve empreender esforços e se comprometer com a paz e a estabilidade regional, ou seja, a América do Sul e o Atlântico Sul, passaram a serem considerados dentro do perímetro de segurança.

A fim de atender as diretrizes estabelecidas na PND com relação à defesa das regiões consideradas mais vulneráveis, as Forças Armadas posicionaram novas tropas na Amazônia, deslocaram meios militares, construíram bases e estão difundido as informações obtidas com o SIVAN para os países vizinhos para o combate ao narcotráfico, aos ilícitos transnacionais, operações de busca e salvamento, defesa do meio ambiente etc. Tais medidas, conjugadas com a aprovação da Lei do Abate visam a controlar melhor a extensa linha de fronteira. Na atual conjuntura as Forças Armadas em esforço conjunto com a Polícia Federal e as polícias estaduais, além dos entes correlatos dos países vizinhos lançaram uma série de operações de combate aos ilícitos na região da fronteira, como as Operações Curare e Ágata. Outro aspecto dessa postura proativa foi limitar a ação ilegal das forças norte-americanas na região.

Nelson Jobim promoveu a reorientação do planejamento da segurança nacional a partir da revisão dos documentos básicos e das orientações estratégicas de defesa do país. O novo projeto abarcava vários eixos do pensamento estratégico da defesa nacional e continental: atualização dos documentos básicos relativos a segurança nacional; reorganização operacional das forças singulares; padronização de procedimentos operativos, equipamentos etc.; planos específicos de reaparelhamento, modernização, capacitação tecnológica e reorganização da indústria nacional de defesa.

Devido à falta de investimentos as Forças Armadas ao longo dos últimos 25 anos foram perdendo a capacidade de dissuasão estes documentos previam o emprego de forças convencionais e não-convencionais, conjugado com o conceito de flexibilidade no combate nos remete a uma Estratégia de Resistência, baseada em guerrilhas, típico de países fracos em termos militares e sem recursos para dissuadir o inimigo e ao conceito de guerra assimétrica[1].

Os diversos programas de reaparelhamento e modernização das Forças, previstos na Estratégia Nacional de Defesa apontam para investimentos da ordem de R$ 124 bilhões nos próximos 20 anos. As parcerias firmadas com universidades e empresas envolvem produção, transferência de tecnologia e metas de conteúdo nacional nos equipamentos militares a serem construídos. A maior parte do programa de reaparelhamento será construída por empresas brasileiras em associação com empresas estrangeiras, um esforço especial está sendo realizado na formação de parcerias com empresas sul-americanas, para que a produção possa atender as necessidades das Forças Armadas regionais. Aliás, essa característica do programa brasileiro de rearmamento que o difere dos demais programas regionais, a busca de capacitação tecnológica e não simplesmente a compra de material de defesa.

---

[1] Uma boa definição sobre guerra assimétrica é a utilizada pela Marinha do Brasil. "A guerra assimétrica é empregada, genericamente, por aquele que se encontra muito inferiorizado em meios de combate, em relação aos de seu oponente. A assimetria se refere ao desbalanceamento extremo de forças. Para o mais forte, a guerra assimétrica é traduzida como forma ilegítima de violência, especialmente quando voltada a danos civis. Para o mais fraco, é uma forma de combate. Os atos terroristas, os ataques aos sistemas informatizados e a sabotagem são algumas formas de guerra assimétrica". Doutrina Básica da Marinha. EMA-305. Estado-Maior da Armada: Brasília, 2004. pag. 1.2-2

Ao longo dos anos de 2007 e 2008, Jobim em estreita colaboração com o Amorim e da rede de contatos da diplomacia militar, procuram angariar os apoios necessários para a criação de um órgão integrado na estrutura da Unasul, que se dedicasse aos assuntos de segurança e defesa. A proposta encontrou resistências de países como o Chile e a Guiana que tem demandas sobre limites fronteiriços com vizinhos e a Colômbia em virtude dos vários acordos firmados com os Estados Unidos.

Na área de defesa e segurança, existem vários interesses comuns entre o Brasil e seus vizinhos: contamos com fronteiras com quase todos os países sul-americanos; a perspectiva de se articular um sistema defensivo próprio sem as limitações do TIAR, sem afrontar a soberania nacional ou se expor a uma aliança continental subordinada as parcerias estratégicas e/ou interesses dos Estados Unidos e do Canadá; a defesa dos recursos naturais; os problemas derivados do crime transnacional; a exploração econômica e a defesa dos recursos naturais; a defesa da soberania nas áreas de proteção ambiental e/ou reservas indígenas; as possibilidades de atualização do material bélico com produção local etc.

Outro fator a favor da criação de um órgão sub-regional voltado para a segurança seria experiência de atuação conjunta entre os militares sul-americanos bastante diversificadas e que vem de longa data, tais como, as participações em missões de paz da ONU, no apoio às ações de política contra o narcotráfico, crimes ambientais ou em crises humanitárias. As Forças Armadas do continente tem um histórico de intercâmbio, cooperação e realização de exercícios conjuntos.

Um dos setores que mais preocupa as nações do subcontinente é o meio ambiente. Neste caso, a América do Sul é continente rico em recursos naturais, conta com cerca de 1/4 das terras cultiváveis para agricultura em termos globais, uma proporção semelhante para as reservas de água potável, possui em torno de 40% da biodiversidade mundial, tem aproveitado o boom das *commodities* para reduzir a desigualdade social e modernizar a infraestrutura socioeconômica. Mas toda essa abundância em recursos naturais, em um previsível futuro de restrições e escassez no nível global, pode ser alvo da cobiça internacional e levar outras nações a tentar intervir na região a fim de repartir melhor estes recursos em "favor da humanidade" e não só para os "privilegiados" sul-americanos.

Em 2012, Celso Amorim ressaltou a importância da defesa desses recursos sul-americanos e foi além ao afirmar que "nada garante que a rivalidade entre potências de fora de nossa região não tenha rebatimento em áreas de nosso direto interesse", ressaltando a importância dos países sul-americanos terem Forças Armadas bem adestradas e equipadas a fim de fazer frente a possíveis intervenções externas, sob quaisquer que sejam os pretextos que forem utilizados. A cooperação é uma alternativa para desenvolver os sistemas de defesa e segurança de que necessita a região, além de fortalecer a base industrial, garantindo assim autonomia, independência tecnológica e poder de dissuasão aos países sul-americanos. A América do Sul é uma região pacífica, mas não pode ser indefesa[2].

Apesar do exposto acima, a percepção de ameaça advinda da cobiça sobre os recursos naturais não recebe dos governos sul-americanos a atenção merecida. Na verdade, os avanços socioeconômicos dos últimos anos não proporcionaram melhorias na segurança e a defesa dos países. Os gastos militares da região que já estavam entre os mais baixos do globo foram reduzidos, somente com a criação do CDS teve início à discussão sobre quais seriam os padrões para a defesa sul-americana. Algo absolutamente necessário tendo em vista que o material bélico é em grande parte defasado tecnologicamente, para não dizer obsoleto.

No caso específico do Brasil, Alcina Jr. (2008) ressalta que "as Forças Armadas também precisam garantir a supremacia militar brasileira no subcontinente, como forma de demonstração da vontade nacional de liderar o processo de integração regional" em todos os níveis. No entanto, verificamos que os projetos de modernização em curso estão sujeitos à interferência política, cortes orçamentários e sem previsão de continuidade ou de um fluxo estável de recebimento de recursos o que para projetos de longo prazo cria um ambiente de incerteza desestimulando a pesquisa e o investimento do setor privado.

---

[2] "Amorim defende cooperação na área de defesa entre países sul-americanos e africanos". Defesanet. Disponível no sítio eletrônico: http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/5100/Amorim-defende-cooperacao-na-area-de-defesa-entre-paises-sul-americanos-e-africanos. Acessado em 10/03/2012.

A partir do governo Lula se intensificou a estratégia de assinatura de acordos de cooperação militar de largo espectro com países sul-americanos como o Paraguai (1948), Venezuela (2005), Argentina (2008), Chile (2010), Equador (2010), Uruguai (2010), Peru (2011), Bolívia (2012) e Colômbia (2012). Tais acordos visavam estreitar ainda mais os laços de cooperação, de aumento confiança e criar uma identidade comum com relação à segurança sul-americana. Os acordos visam atualizar o equipamento para aumentar seu potencial de dissuasão, impulsionar o desenvolvimento e a de indústria nacional de ponta, principalmente, a de material de emprego dual (civil e militar). Pretende-se ainda melhorar o controle do litoral no oceano Atlântico e da imensa fronteira terrestre no coração do continente pela atuação conjunta entre as diversas forças continentais.

As preocupações se concentram nos acordos firmados pelo Irã com a Venezuela e a Bolívia, da Rússia com o Paraguai e a Venezuela, entre Colômbia e os EUA que não são transparentes e envolvem o fornecimento de material bélico, treinamento, uso de instalações militares sem especificar a finalidade. Muito diferente dos acordos assinados pelo Brasil que se caracterizam pela publicidade, transparência e seguem os padrões estabelecidos pela ONU. A fim de aumentar a confiança entre os vizinhos, o Brasil conseguiu que se incluísse nos acordos assinados a cláusula da Unasul de respeito à soberania, não intervenção, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, e deu publicidade a todos os tratados assinados na área militar.

A Defesa Sul-Americana

O projeto brasileiro de construção de sistema de segurança na América do Sul só foi possível a partir da quebra dos paradigmas de integração regional e da Segurança Hemisférica, patrocinados pelos Estados Unidos. A concepção brasileira de integração regional solidária e segurança multilateralizada e cooperativa abria uma série de possibilidades de aporte de recursos para os projetos de desenvolvimento socioeconômico e reaparelhamento militar aos vizinhos do subcontinente, além da transparência e simetria que envolve a estruturação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Os organismos de integração regional também contribuíram para o processo de construção de áreas de segurança independentes como no caso do Mercosul que com a Declaração de Ushuaia (1998) criou a Zona de Paz do Mercosul. No Pacto Andino, apesar da persistência de problemas fronteiriço e de rivalidades entre os Estados, foram firmados o Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos (1989); Compromisso de Lima: Carta Andina a Paz, Segurança, Limitação e Controle dos Gastos destinados a Defesa Externa (2002), Declaração de Quito sobre Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina (2004). No âmbito da Unasul foram assinados os compromissos de Declaración de Guayaquil sobre Zona de Paz y Cooperación Sudamericana (2002).

Valladão ressalta a importância das instituições regionais de integração para formação de uma comunidade de segurança no sentido de que

> só o aprofundamento do processo de integração do Mercosul, como ´núcleo duro´ de uma eventual futura integração sul-americana, teria alguma chance de trilhar um caminho semelhante ao da União Europeia . No atual debate sobre segurança hemisférica pode-se considerar, no mínimo, três níveis de atuação para os países latino-americanos. O primeiro é a capacidade de manter a segurança dentro do próprio território nacional, exercendo o que o Secretario da Defesa norte-americano, Donald Rumsfield, chamou de ´soberania efetiva´. O segundo é contribuir, de maneira eficiente, para a segurança coletiva sub-regional e regional. O terceiro é assumir, conforme as próprias capacidades diplomáticas e militares, um papel responsável na definição das regras do jogo e da arquitetura de segurança internacional, assim como na sua implementação. (VALLADÃO, 2005, p. 50-51)

A criação da Unasul permitu a construção do Consenso de Guaiaquil, a base jurídica-institucional, para um sistema de segurança sul-americano

> Que queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, de conformidad con los principios y las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Queda proscrito, asimismo, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia. Asimismo, que se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo posible, a la erradicación total de las minas antipersonal, según lo dispuesto por la Convención de Ottawa y de aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

E reafirma que

> las Bases y Acciones para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana formuladas en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina-Mercosur y Chile, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001, constituyen un adecuado conjunto de directrices encaminado a construir, sobre fundamentos firmes y consagrados por el consenso de toda la región, dicha Zona de Paz, basada, entre otras múltiples medidas, en el fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad, la defensa, la actuación coordinada en los foros internacionales correspondientes, y la transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos, en conformidad con el régimen establecido en la Convención Interamericana sobre

> la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en otros esquemas previstos en las convenciones regionales e internacionales atinentes a este importante tema[3].

Em 2006 foi assinada a Declaración de Bogotá onde ressalta a importância da integração sul-americana em termos de segurança e defesa

> Es necesario fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones; Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos para consolidar a Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y desarrollar una lucha más efectiva contra las diversas amenazas que puedan enfrentar nuestros Estados y sociedades.

e ressaltam que

> La cooperación y la solidaridad son pilares que permiten fortalecer y mejorar la efectividad de los mecanismos vigentes entre los sectores de defensa de los países sudamericanos[4].

---

[3]Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Anexo II. Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Disponível em: http://www.uasb.edu.ec/padh/revista6/instrumentos/anexoii.htm. Acessado em: 02/01/2012.

[4] Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. "Declaración de Bogotá". Disponível no sítio eletrônico: www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf. Acessado em 02/01/2012.

A continuidade e o aprofundamento do processo de integração regional iniciado com o Pacto Andino, o Mercosul e a Unasul, além da convergência das posições em termos de segurança e defesa permitiu a criação de um órgão dentro da estrutura institucional de integração voltado para a área da segurança sul-americana. Com a incorporação dos assuntos relativos à segurança e defesa o processo de integração regional entrou em uma nova dimensão, ultrapassou o escopo político-econômico e incorporou assuntos sensíveis a soberania e ao relacionamento entre Estados da região, contribuindo para superação de antigas rivalidades e redução da percepção de ameaças em relação aos países vizinhos.

Em 2008, o Brasil propôs, formalmente, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), seria aprovado, no mesmo ano, na reunião de cúpula extraordinária realizada em Salvador. O CDS é composto pelos Ministros de Defesa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

A principal missão do Conselho é fomentar a interação no campo da segurança entre os países que compõem a Unasul, tais como a elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas regionais, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz patrocinadas pela ONU, mediar crises, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa, integração da base industrial de defesa, privilegiar a aquisição de material de defesa produzido na região, medidas de fomento de confiança recíproca, ação coordenada em casos de desastres naturais entre outras ações.

É interessante observar a coincidência da instalação do CDS e a chegada ao poder de Barack Obama que reestabeleceu, aquilo que Francisco Carlos Teixeira chama de multicentralismo, ou seja, o governo estadunidense primeiro reconhecia que

> os elevadíssimos custos de duas guerras simultâneas em cenários diferentes – um antigo sonho estratégico norte-americano – mostrar-se-iam superiores aos meios disponíveis pelos americanos, incluindo aí a reativação de dispositivos militares no Atlântico Sul e a criação do Comando dos Estados Unidos para África (Africom)

em segundo lugar estava bem demonstrada

> a impossibilidade de os Estados Unidos manterem-se como uma força militar de prontidão e capaz de intervir de forma direta e imediata – sem o apoio dos organismos internacionais e, portanto, sem a divisão do ônus financeiro – em todas as questões internacionais.(SILVA, 2012, p. 55)

Abatido pelo grave crise econômica e o desgaste após dez anos da Guerra ao Terror, os Estados Unidos retornaram a uma política de cooperação e de divisão de tarefas (e de custos) na área da defesa. Em sendo assim a manutenção da estabilidade em uma área de baixo nível de importância da segurança (exceto nas questões de imigração e narcotráfico) por um país aliado e confiável como Brasil era do interesse dos EUA.

Segundo Gonçalves a instituição do CDS é um feito notável da diplomacia e uma grande vitória política devido

> Primeiramente, o Conselho representa uma vitória política porque ao regionalizar a cooperação na área de defesa, rompe com a tradição da concepção de defesa hemisférica. Por outras palavras, isso representa a exclusão dos Estados Unidos como formulador de política de defesa para a região. A região, assim, deixa para trás a ideia de defesa do Mundo Ocidental e passa a pensar a defesa a partir das ideias que tem sobre suas necessidades. Segundo essa nova concepção, torna-se muito importante à comunicação e a cooperação permanentes, de modo que o conceito de defesa seja a expressão da pura realidade do continente. (GONÇALVES, 2011, p. 133-149)

Gonçalves ressalta ainda que a adesão do Chile é importante não só pelos laços que mantém com os Estados Unidos, mas porque se trata de país muito bem armado e que tem relações difíceis com a Bolívia, Argentina e o Peru. No caso da Colômbia, a importância é ainda maior devido a grande presença militar estadunidense.

A adesão desses países pode provocar "certo esvaziamento da influência norte-americana e o fortalecimento do novo mecanismo de diálogo regional".

Neste artigo defendemos que a criação do CDS teve como objetivo articular um mecanismo de segurança coletiva entre as nações do continente de modo a reforçar as defesas sul-americanas, por intermédio da cooperação militar multilateral nos temas de segurança, atualização do material bélico com conteúdo regional, realização de exercício conjuntos, a adoção de medidas visando o aumento da confiança, a troca de informações militares, realização de intercâmbio e o enfrentamento de problemas comuns aos países da região. Lembro que a América do Sul foi uma das últimas regiões a criar um fórum permanente para discutir assuntos relacionados à segurança e à defesa regional.

Em nosso entendimento o projeto brasileiro de integração na área da defesa e segurança visa no médio prazo à formação de instrumento de defesa continental, separado do sistema TIAR/OEA. O sistema CDS/Unasul não significa uma ruptura total com o sistema de segurança hemisférica TIAR/OEA, mas uma resposta às suas limitações e um afastamento desse modelo subordinado às demandas estratégicas norte-americanas. A estrutura de segurança que está sendo elaborada no âmbito do CDS vai permitir a participação a *la carte* para que os países sul-americanos interessados possam optar por fazer parte dos dois sistemas.

O CDS ao excluir os Estados Unidos, o Canadá e o México dessa nova instância regional de segurança, criou uma fronteira ao afirmar a existência de uma identidade sul-americana em detrimento das concepções estadunidenses de segurança hemisférica. Coerente com esta visão Brasília apoia a consolidação de entidades sub-regionais como a Iniciativa Regional de Segurança para América Central e a Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe.

(Intencionalmente em branco)

Em 2009, foi aprovada a Declaração de Santiago[5], quando se apresentaram os principais objetivos do novo órgão: consolidar a América do Sul como zona de paz, cooperação em matéria de defesa, superar as diferenças sobre o gasto militar, converter o CDS em uma plataforma de diálogo em conflitos entre seus membros e coordenar a segurança externa das nações. Já o Estatuto do Conselho de Defensa Sul-Americano consagrou os conceitos de segurança cooperativa e multilateralizada defendido pelo Brasil, reforçando o respeito à soberania; ao princípio de não-intervenção; a subordinação das Forças Armadas à autoridade civil e a constituição; e a consolidação da América do Sul como zona de paz e desnuclearizada conforme previsto nos vários tratados regionais[6].

Os objetivos gerais do CDS ultrapassaram o enfoque tradicional limitado nas questões de natureza militar ao centrar nas causas dos problemas de segurança do subcontinente, priorizar a consolidação da zona de paz a partir da cooperação, no intercâmbio entre as instituições de segurança e defesa, na realização de operações conjuntas em catástrofes climáticas e/ou humanitárias, na participação conjunta em Forças de Paz, na preservação do regime democrático, no desenvolvimento sócioeconomico e na integração regional.

Esta construção singular é que vai permitir a construção de uma identidade sul-americana em termos de defesa, que segundo Gama

> Só poderá consolidar-se quando as relações militares entre os países da região se pautarem no diálogo e na cooperação, e quando deixarem de existir fatores no planejamento da segurança e da defesa que estimulem a tutela de certos territórios ou bens nacionais por potências militares extra regionais. Em suma, os propósitos do CDS

[5] Declaração de Santiago. 10/03/2009. Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=490:declaracion-de-santiago-de-chile-santiago-marzo-2009-&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano. Acessado em 11/01/2013.

[6] Cláusula Democrática prevista no Protocolo de Ushuaia, Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1999), Declaração sobre Zona de Paz Sul-Americana (2002), Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina (2004). Todas essas declarações foram ratificadas por resoluções da Assembleia Geral da ONU.

> só serão alcançados quando dos países sul-americanos forem capazes de assumir a responsabilidade de zelar pela paz e segurança regionais. (GAMA, 2010, p. 353)

Em 2009 foi elaborado o Plano de Ação (PA) dividido em quatro áreas: (1) políticas de defesa, (2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, (3) indústria e tecnologia militar, e (4) formação e capacitação de recursos humanos para a área de Defesa. Os ministros aprovaram a elaboração de uma doutrina de defesa comum, a realização de um inventário da atual capacidade militar dos países-membros, o acompanhamento dos gastos do setor de defesa da região e a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa. A execução do PA fica condicionado a uma série de fatores: nível de compromisso dos países em realizar o que foi acordado, recursos financeiros para a defesa e a capacidade de mobilização do país que está exercendo a presidência e dos ministros de defesa. No caso de não se atingir as metas previstas os Ministros podem decidir pela extensão da vigência do PA. A partir do ano 2012 foram incluídos no PA a proteção da biodiversidade, dos recursos naturais estratégicos e da multiculturalidade, além de estudos do papel da mulher na defesa.

Na II Reunião Extraordinária dos Ministros da Defesa da Unasul foi aprovada uma resolução estabelecendo um mecanismo de medidas de fomento da confiança e da segurança relacionadas com sistemas de defesa, gastos militares, atividades militares intra e extra regionais, medidas no campo da segurança, garantias cumprimento e verificação, além da necessidade da construção de uma arquitetura de segurança regional no marco do artigo 13 do Tratado Constitutivo da Unasul, a realização de estudos para um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação e um Código de Conduta sobre as medidas de confiança mútua[7].

---

[7] Resolução da II Reunião Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: http://www.politicaexterna.com/7307/resoluo-da-ii-reunio-extraordinria-de-ministros-das-relaes-exteriores-e-da-defesa-da-unio-de-naes-sul-americanas-unasul-2711. Acessado em 29/11/2009.

Em 2010, o CDS aprovou uma resolução sobre Implementação de Medidas de Fomento da Confiança e Segurança, os procedimento para a aplicação da resolução anteriormente citada e a assinatura do Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento da Força de Paz Conjunta "Cruzeiro do Sul", a criação de uma Força de Paz binacional (Argentina-Chile), totalmente formada e equipada por contingentes dos dois países, sob um comando único e com uma doutrina comum[8].

Em 2011 foi instalado, em Buenos Aires, o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa que tem como atribuições à criação e a manutenção de um banco de dados relativos a gastos de defesa, de indicadores econômicos associados a esse setor para subsidiar a análise e a proposição de políticas de defesa continental. A proposta do Centro é de avançar na definição e identificação do "interesse regional", promover a construção de uma visão comum em matéria de defesa, se constituir em uma fonte de produção teórica sobre os assuntos da segurança regional e administrar uma "sala de situação", como ferramenta de monitoramento permanente daquelas situações, eventos, processos e tendências relacionadas à defesa e à paz regional e internacional.

Em 2011 **foi aprovada a Declaração de Lima sobre os** sistemas nacionais de marcação e rastreio de armas; medidas para prevenir e impedir a ação de grupos armados à margem da lei; aos compromissos na luta contra o terrorismo, convocar uma nova reunião incorporando os ministros da Justiça e Interior para analisar as ameaças do crime organizado transnacional e as novas ameaças à segurança regional. Nessa reunião foram apresentadas propostas para se estabelecer um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação onde estaria prevista uma cláusula a fim de garantir uma resposta coletiva dos Estados-membros da Unasul a uma agressão militar a qualquer um dos Estados-parte, desmilitarização das fronteiras, limitação dos gastos militares, perpetuidade do compromisso de não agressão militar e o envio de forças sul-americanas de interposição em casos de iminente agressão.

---

[8] Resolução da Reunião Extraordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430%3Aextraordinary-meeting-of-the-south-american-efence-council&catid=58%3Aingles&Itemid=189&lang=en . Acessado em 12/12/2010.

O último item da proposta, no momento não tem o apoio brasileiro, já que a nossa legislação atual não autoriza a participação do país em missões de paz (*peace-enforcement e peacekeeping*), de coalizões ou alianças militares de caráter expedicionário. Detalhe: o Brasil participa ativamente de uma operação de *peacekeeping* no Haiti.

A estratégia brasileira na condução do processo de institucionalização da segurança na América do Sul se dá devido à dificuldade que o CDS tem tido para cumprir o calendário e as inúmeras tarefas que lhe foram atribuídas, devido às negociações para a formação de consensos e a falta de uma estrutura permanente.

Apesar dessa atuação David Mares (2012) critica a timidez da liderança brasileira ao afirmar que "tanto los Estados Unidos como Brasil prefieren trabajar con las instituciones, con la esperanza de bajar los costos del liderazgo. No caso brasileiro se exige um papel mais ativo ainda que reconheça que o

> Brasil ha surgido como un estabilizador regional potencial, utilizando su "poder blando" basado en um cuerpo diplomático profesional de larga data que se desempeña en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty); una apropiada intervención presidencial en momentos clave; la inversión pública y privada y la ayuda para la región; y un nuevo deseo de desarrollar solidaridad con América Latina. Brasil articula una visión regional de la cooperación com integración económica, alianza política y valores compartidos (justicia social, democracia y derechos humanos) como base para las relaciones pacíficas. La visión brasileña del manejo del conflicto es, en última instancia, la de construir confianza con el fin de evitar tensiones, y cree que ello se logra de mejor manera a través de instituciones que enfaticen la soberania nacional.

No entanto, observamos que uma liderança mais assertiva e proativa brasileira poderia levar a acusações de imposição de hegemonia ou de imperialismo, ferir suscetibilidades, fora o fato de que o país não dispõe de um excedente de poder para se engajar em muitos projetos.

Com relação à questão de se chegar ao um denominador comum em termos de segurança e defesa que atenda as particularidades dos Estados sul-americanos, esbarra na dificuldade de se estabelecer conceitos, interesses comuns em termos de segurança continental, parâmetros para a defesa nacional, as capacidades a serem adquiridas, os equipamentos necessários e os custos para os Estados. Outra questão, tão importante quanto, é o baixo orçamento que dispõe as Forças Armadas regionais para atender as próprias demandas de segurança, quando comparada a outros continentes/ subcontinentes. (MARES, 2012)

Orçamento militar regional

Em 2011, os gastos militares da América Latina corresponderam a 4,2% do gasto global que quando comparado a outros continentes ou CRS como por exemplo o Leste Europeu é de 4,6% , é considerado baixo e caiu em termos reais no ano analisado em 3,3%, isto apesar dos programas de modernização em curso no Brasil e no Chile. Nos próximos anos, em se mantendo a tendência de atualização dos arsenais da região, principalmente, devido ao estímulo brasileiro de financiar a produção local, a região deve aumentar o percentual dos gastos no nível global devido aos cortes no orçamento da defesa dos países europeus (exceto a Rússia) e dos EUA[9].

[9] HOFFMAN, Michael. **Panetta Authorizes Hiring Freezes, Furlough Plans**. Military News.com. 11/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: http://www.military.com/daily-news/2013/01/11/panetta-authorizes-hiring-freezes-furlough-plans.html?ESRC=eb.nl. Acessado em 11/01/2013.

No Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina elaborado pela Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL)[10] verificamos os gastos por país, incorporando alguns países da América do Norte e Central é baixo variando em torno de 1% do PIB. O incremento dos gastos de defesa na América do Sul está relacionado à modernização tecnológica do arsenal, mas a maior parte dos investimentos é específico de alguns países como Brasil, Chile, Peru e Venezuela. A Colômbia mantêm o alto nível de investimento devido aos recursos e doações recebidos dos EUA para a luta contra o narcotráfico.

O Chile constitui um caso a parte, o país se sente ameaçado pelas reivindicações territoriais do Peru e da Bolívia, por isso mantém as Forças Armadas atualizadas com um programa de aquisições e com alto nível de aprestamento. A quantidade e a qualidade dos equipamentos militares e a distribuição das unidades combatentes ao longo do território, garantiram o sucesso da estratégia da dissuasão. As forças chilenas são a única força militar latino-americana considerada no padrão OTAN. Mas a manutenção desse padrão entrou em "observação", pois em 2012 foi a revogada a lei que destinava 10% da renda das vendas do cobre para as Forças Armadas, a nova lei de financiamento para as Forças Armadas chilenas estabeleceu um orçamento plurianual de quatro anos para as despesas em defesa[11].

Em 2012, o Peru aprovou uma lei destinando cerca de 40% dos royalties da produção de petróleo e gás (Lote 88 de Camisea) para a modernização das Forças Armadas e da polícia[12].

---

[10] Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2011. Presupuesto de Defesa 2006-2012. Disponível no sítio eletrônico: http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html. Acessado em 10/01/2013.

[11] Chile: deputados aprovam derrogação da lei do cobre que financia FF.AA. Infolatam/EFE. 14/06/2012. Disponível no sítio eletrônico: http://www.infolatam.com.br/2012/06/15/chile-deputados-aprovam-derrogacao-da-lei-do-cobre-que-financia-ff-aa/. Acessado em 11/01/2013.

[12] CHAUVIN, Lucien. Peru amplia poder military e aumenta salário do Exército. Disponível no sítio eletrônico: http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2012/12/24/peru-army-overhaul. Acessado em 11/01/2013.

A Venezuela atualizou, recentemente, parte de seu arsenal com material proveniente da Rússia, já que os Estados Unidos se recusaram a cumprir os contratos em vigor. Em consequência, optou-se por substituir o material de origem norte-americana por armamento russo[13]. Temendo uma incursão norte-americana ou o apoio a um golpe de Estado, Chavéz organizou a militância dos partidos políticos que lhe apoiam em milícias treinadas para um combate irregular em um contexto de guerra de resistência.

Os dados apresentados corroboram o fato de que não se trata de uma corrida armamentista impulsionada por rivalidades ou busca de hegemonia. Esta afirmativa se faz a partir da constatação que, na atual conjuntura, não existe a possibilidade de enfrentamento militar tendo em vista que não se observa um aumento de tensão, das rivalidades ou problemas fronteiriços que evoluir para um conflito. O que se observa é a manutenção do status quo da estatura estratégica relativa dos países sul-americanos e da balança de poder regional. As compras se destinam a atualização do arsenal, não identificamos a possibilidade de conflito regional entre os países em médio prazo.

Em 2012, a média dos orçamentos militares sul-americanos contemplou 14% para investimentos, 66% para pagamento de pessoal (ativos, sendo que a média para os pensionistas, se isolado é de 27%) e 20% de outros gastos. As Forças Armadas sul-americanas tem um elevado percentual de gastos com pessoal e dispendido poucos recursos à modernização de seus equipamentos, o que não é comum entre os países que mantêm atualizadas forças de intervenção. Ao analisar as compras de material defesa na região observamos que parte desse material pode ser produzido pelas indústrias regionais. O CDS tem articulado a fabricação de determinados equipamentos de defesa para a produção conjunta nas indústrias locais.

---

[13] A Venezuela adquiriu aviões russos Sukhoi Su-30Mk2 (Flanker-G) para substituir os F-16 (Fighting Falcon) ou fuzis AK 103 e AK 104 para substituir os M16, baterias de mísseis TOR M1 (sistemas de defesa anti-aérea), blindados T-72, helicópteros de ataque Mil Mi-35 e de transporte Mil Mi-17 e Mi-26. Em 2012, estava em negociação uma nova rodada de compras com helicópteros de ataque Mi-28, mais aviões Su-30Mk2 (desta vez para substituir aeronaves obsoletas), aviões de transporte Ilyushin Il-76, submarinos modelo 636 (Classe Kilo Atualizada), carros de combate T-90 e sistemas de radar e de controle aéreo. Com tais aquisições a Venezuela terá a mais moderna e equipada força militar latino-americana.

A dinâmica de segurança sul-americana

A América do Sul não possui um padrão ou uma questão que seja objeto de um conflito permanente e é moderadamente integrada, principalmente no sul. No entanto, segundo Buzan e Waever, é possível dividir o Complexo Regional Sul-Americano (CRSAS) em dois sub-complexos: um ao norte composto pelos países andinos (Peru, Equador Colômbia e Venezuela) e as Guianas, outro do Cone Sul englobando os países do Mercosul, além do Chile e da Bolívia. No Sub-Complexo Andino as rivalidades ainda não se resolveram, a questão das drogas e o envolvimento norte-americano potencializam a instabilidade. No sub-Complexo do Cone Sul existe a tendência a se constituir uma comunidade de segurança e a coesão interna da região depende de ação conjunta no nível regional. As ideias "unificam" a região, mas os interesses nacionais e as ações permanecem mais fragmentados.(BUZAN; WAEVER, 2003. p. 313-314)

Neste artigo ressaltamos que esta divisão da América do Sul em duas sub-regiões tem muito mais haver com a geografia continental, no caso em relação às duas principais bacias hidrográficas, o Prata e o Amazonas, do que efetivamente com as questões de segurança. Nos últimos anos, em raras ocasiões, antagonismos, rivalidades ou questões de limites fronteiriços evoluíram para conflitos armados, quando ocorreram, foram limitados e de baixa intensidade, sem que os governos escalassem a crise, muito pelo contrário foram buscar solucionar a questão pela negociação. As instituições sub-regionais como o Pacto Andino e o Mercosul atuam no sentido de promover o aumento da confiança, da cooperação em vários níveis, criaram mecanismos que permitem a acomodação dos interesses e a promoção do desenvolvimento socioeconômico e, ainda que não fosse seu objetivo primário, reduziram a percepção de ameaças e o nível as rivalidades em relação aos países vizinhos. A criação da Unasul abriu novas perspectivas para o processo de integração já que abarca todo o subcontinente em um esquema institucional multidimensional, inclui as áreas sensíveis dos assuntos de defesa e segurança, e tem entre seus objetivos a criação de uma identidade sul-americana.

Outro ponto da temática das ameaças ou da instabilidade regional é a tentativa realizada por estudiosos em vinculá-la a conceitos geopolíticos como arco das crises que são uma adaptação de cenários produzidos para outras regiões e conjunturas específicas, mas que não se sustentam devido a diversos fatores: como a problemática regional, as considerações geográficas, problemas que não podem generalizados ou equalizados para todas as regiões, a geografia militar etc. A questão do narcotráfico, não é só andina, mas também amazônica, pantaneira, platina e já que se manifesta ao longo das fronteiras e no interior dos Estados, juntamente com outros ilícitos. Com relação às discussões dos limites fronteiriços, ultimamente, estas não tem escalado para crise ou conflito, os países contestadores tem procurado as instituições internacionais para a solução negociada. As guerrilhas na Colômbia e no Peru são casos de segurança interna ligados a uma série de problemas, muitos que vem da colonização e/ou independência, as desigualdades socioeconômicas, a posse da terra, a discriminação étnica e que, atualmente, variam de intensidade devido à ligação com o narcotráfico ou o nível de crescimento econômico da país/região conflitada.

O Cone Sul tem os mesmo problemas com ilícitos fronteiriços e a atuação do narcotráfico, mesmo que em menor escala, mas nem por isso menos importante, além de existirem problemas de limites fronteiriços e rivalidades. Tomemos por exemplo o caso do Chile, este país tem suas dinâmicas de segurança ligadas aos seus vizinhos, às questões de limites com a Argentina foram equacionadas e ao que permanecem com o Peru estão encaminhadas, só com a Bolívia é que está em aberto, devido à intransigência chilena e boliviana nos termos de negociação. Não tem como vincular o Chile as demandas de segurança do Peru com o Equador ou da Colômbia e seus vizinhos, por exemplo, são problemas específicos que não se enquadram nesse tipo de sistema geopolítico e assumir que ali começa um arco de instabilidade que vai até a fronteira colombiana com a venezuelana.

Não podemos concordar com a visão da região das Guinas como separada ou neutra em relação às outras "porções sul-americanas" é só atentar, por exemplo, para o nível de intercâmbio do Brasil com o Suriname, a Guiana Francesa ou a Guiana. Esta última participando ativamente das instituições de integração sul-americanas ou a semelhança dos problemas de segurança com os vizinhos. (MEDEIROS FILHO, 2011. p. 169-197)

A questão das porções continentais também nos leva a verificar que temos várias sub-regiões com dinâmicas de segurança diferentes, a saber, platina, andina, amazônica, pantaneira, atlântica, caribenha e do pacífico, o que exige um planejamento de segurança muito específico, já que envolveria um número razoável de capacidades e meios para fazer frente a possíveis ameaças, cuja percepção é bastante específica e varia de país para país. Ressaltamos a importância do papel do Brasil como país de soldadura sul-americano nos termos anunciados por Meira Mattos e na construção de uma identidade militar regional.

Dentro dos limites deste artigo, relacionamos como os principais problemas da segurança regional sul-americana:

(1) as contínuas especulações estadunidenses sobre a presença de grupos radicais islâmicos na região da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai como base de operações, refúgio, lavagem de dinheiro, além de vários outros ilícitos como contrabando, pirataria, tráfico de drogas;

(2) a securitização da política externa norte-americana para a região, a instalação de novas bases militares na Colômbia e, possivelmente, no Paraguai, o aumento de assessores militares e de outras agências na região, a reativação da 4ª Frota pelo que ela representa como possibilidade de novas intervenções e a criação do U.S. Africom;

(3) as FARC, o Sendero Luminoso e outros grupos semelhantes que se ligam aos produtores, traficantes de drogas e de armas em vários Estados;

(4) os movimentos indígenas, principalmente nos Andes e na Amazônia, e sua ligação com uma série de ilícito como tráfico de drogas, exploração ilegal de recursos naturais etc.;

(5) organizações criminosas transnacionais, o descaminho, o tráfico de drogas e a presença de facções criminosas aliadas a grupos de guerrilheiros nas regiões de fronteira, principalmente, nas Tríplices Fronteiras (Bolívia-Brasil-Paraguai, Brasil-Colômbia-Peru e Colômbia-Equador-Peru), na região do Pantanal e na Amazônia;

(6) a possibilidade de uma intervenção direta ou indireta norte-americana nos conflitos internos de nações sul-americanas (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela);

(7) a questão da violência interna, fruto dos crimes ligados ao tráfico de drogas, à corrupção, à pobreza e à desigualdade;

(8) presença de organizações não governamentais cujos objetivos, negócios e ações escapam ao controle dos Estados e que muitas vezes servem a interesses externos e contrários ao país hospedeiro.

Apesar de ser uma região com baixo nível de conflitos e fortemente engajada no processo de integração regional, persistem na América do Sul e no Atlântico Sul uma série de questões relativas a limites fronteiriços ainda não resolvidos e que eventualmente provocam um aumento de tensões na região. Até o momento estas questões não evoluíram para uma crise ou conflito. Os principais problemas de limites fronteiriços são:

a) Colômbia-Venezuela – o problema é com relação aos limites marítimos do Golfo da Venezuela. O governo colombiano tem como objetivo projetar seu mar territorial e a zona econômica exclusiva de modo a incorporar a região de Guajira, reunião rica em petróleo e gás. A Venezuela recusa-se a discutir tais limites. Ambos os países delimitaram as fronteiras unilateralmente e o problema está em aberto;

b) Venezuela-Guiana – o problema se dá em relação à região de Essequibo que pertence à Guiana e a Venezuela reivindica uma parcela. A descoberta de petróleo e gás na região tornou a solução um pouco mais difícil;

c) Equador-Peru – as divergências em relação às fronteiras dos Estados remontam à independência de ambos. A região disputada se encontra na região amazônica de Tiwinza e, atualmente, se concentra na Cordilheira do Condor-Cenepa. Os dois países já se envolveram em três conflitos (1941, 1981 e 1995) e acordaram sobre grande parte do território em disputa (Protocolo de Paz e Amizade e Limites do Rio de Janeiro – 29/01/1942), que ficou sob controle peruano, faltando definir os limites na dita cordilheira. A questão continua não resolvida, agravada na atual conjuntura com a confirmação da descoberta de petróleo;

d) Peru-Chile-Bolívia – A disputa teve início com o resultado da Guerra do Pacífico (1879-1883) quando os chilenos anexaram Antofogasta (Bolívia), Tarapacá, Arica e Tacna (Peru). Em 1929, Chile e Peru fizeram um acordo sobre os limites do mar territorial e, quando os chilenos devolveram Tacna aos peruanos, ficou estabelecido

também que qualquer concessão territorial de zonas anteriormente peruana aos bolivianos teria que ter o aval de Lima. A Bolívia nunca se conformou com a situação de ter perdido a parte do seu território que lhe dava acesso ao mar. Na atual conjuntura, o Peru reivindicou uma redefinição dos limites marítimos e da plataforma continental ao Chile, até agora esta reivindicação não obteve resposta dos chilenos. Os bolivianos já tentaram abrir processos na ONU e na OEA, mas até agora os chilenos, com quem não mantêm relações diplomáticas, se recusam até a discutir o assunto. A maior preocupação chilena é com a manutenção da atual situação estratégica que lhe é favorável. Em 2006, Bolívia e Venezuela assinaram um acordo de cooperação militar para construção de 24 bases militares ao longo da fronteira deste país com Argentina, Brasil, Chile e Peru. A Venezuela está financiando e construindo com as suas próprias Forças Armadas as unidades militares fronteiriças bolivianas. O governo do Chile não comentou o assunto, mas um dos locais em que será construída uma das bases é na região do Rio Silala. A questão é que Chile e Bolívia disputam esse território e são muito importantes para o primeiro, tendo em vista que as águas que afluem para o Rio Loa (no território chileno entre Tarapacá e Antofogasta) têm sua nascente na Bolívia (região de Ollagüe na Cordilheira dos Andes);

e) A questão das Falklands (Malvinas) – a questão remonta ao período da independência portenha, quando então a Argentina reivindica a posse do arquipélago ocupado pelos britânicos em 1833. A disputa pelas ilhas foi o motivo da Guerra das Malvinas (1982) e a Grã-Bretanha se recusou a abrir negociações com os argentinos que envolva a soberania sobre esse território. Em 2009, após a descoberta de petróleo, os britânicos deram início à exploração, provocando protestos da Argentina e de vários estados sul-americanos que os apoiam na reivindicação sobre as ilhas. A ONU relaciona o arquipélago como território sem autogoverno. Em 2007, a pedido do Reino Unido o arquipélago passou a ser reconhecido como território ultramarino britânico e europeu. Em 2011 o Mercosul decidiu de impedir a entrada de embarcações com bandeira das Falklands em seus portos. Em 2013, as ilhas realizaram um plebiscito que decidiu pela permanência como território britânico;

f) O provável litígio sobre os possíveis limites fronteiriços entre Argentina, Chile, Uruguai e Brasil no continente Antártico, que inclui ainda países europeus (Noruega e Reino Unido, por exemplo) e os Estados Unidos;

g) A possibilidade de contestações sobre os limites do mar territorial e da zona econômica exclusiva no Atlântico Sul, palco de recentes descobertas de petróleo e outros minerais e, relativamente, pouco explorado recursos pesqueiros. As disputas e os conflitos se intensificaram nos últimos anos, com frotas de navios de países que não possuem territórios no Atlântico Sul ou acordos para pescar ou prospectar dentro desses limites territoriais. Além do aumento da pirataria e do tráfico ilegal de mercadorias que se aproveitam da fragilidade das marinhas da região para exercerem suas atividades criminosas.

No caso brasileiro, a questão dos limites do mar territorial e da zona econômica exclusiva no Atlântico Sul é fundamental não só pelos recursos naturais que só agora começaram explorados com mais intensidade, mas também pelo fato de que é por onde passam 95% do comércio brasileiro. Vários países sul-americanos e africanos compartilham dessa posição brasileira.

Em 2013 VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, realizada em Montevidéu, o Brasil estimulou a adoção de um Plano de Ação para consolidar a zona e reforçar os mecanismos de cooperação, cada vez alvo da cobiça por seus recursos naturais. O governo brasileiro se comprometeu a cooperar na vigilância do Atlântico sul passando informações e em ações para auxiliar as nações africanas a buscarem soluções para alguns dos sérios problemas que vêm enfrentando na atualidade como a pirataria, o tráfico de drogas e de pessoas, além do terrorismo internacional[14].

Em 2012, os juízes da ONU, reunidos na Corte de Haia, decidiram a favor da Nicarágua sobre uma disputa pela posse das ilhas de San Andrés e Providencia com repercussões sobre o mar territorial colombiano no Caribe. A Colômbia protestou contra o resultado e retirou seu país da Corte, mas até o momento o governo ainda não esclareceu se apelará da decisão ou quais medidas irão tomar[15].

---

[14] ZOPACAS - Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em Defesa. Montevidéu. 15/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS—Amorim-propoe-acoes-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa. Acessado em 16/01/2013.

[15] CASADO, José. Riscos no redesenho da América do Sul. O Globo. Mundo. 08/12/2012.Disponível no sítio eletrônico: http://oglobo.globo.com/mundo/riscos-no-redesenho-da-america-do-sul-6969135. Acessado em 08/12/2012.

A existência de rivalidades entre os Estados (de baixo nível) e a continuidade de problemas fronteiriços não tem sido um impedimento para o avanço da agenda de integração. Este processo na área de segurança e defesa na América do Sul tem uma dinâmica própria e apesar da influencia de atores externos e das assimetrias existentes entre os países. Mas o fato de que a América do Sul tem um déficit institucional na área de segurança e se encontra atrasada, quando comparada a outros continentes. Além desse aspecto quando da analises dos principais documentos relativos à segurança e defesa dos países do subcontinente, verificamos que muitos se referem estritamente a defesa nacional e o seu entorno enquadram-no na segurança hemisférica, apesar das críticas com relação ao anacronismo dos mecanismos da segurança regional enquadrados na OEA. Entendemos que o fato desse enquadramento conceitual e estratégico ainda estar acontecendo se deve a influencia dos Estados Unidos, que atuam no sentido de desmobilizar os latino-americanos com relação à necessidade de uma agenda própria no que se refere à segurança e defesa desvinculada dos imperativos geopolíticos estadunidenses e impedir que se surja um país, uma organização regional e/ou sub-regional que conteste sua hegemonia sobre as Américas.

O Acordo Militar Colômbia-EUA pelo qual se concedeu bases no território colombiano para o uso de tropas, navios e de aviões norte-americanos. A justificativa eram as necessidades na luta contra o narcotráfico e o terrorismo no continente. A questão é que o acordo anterior e o Plano Colômbia já atendiam a estes objetivos, na visão dos vizinhos sul-americanos as bases colombianas substituiriam com vantagem a base de Manta (Equador), além do que as bases de Aplay (na fronteira com o Brasil) e de Larandía (próximas ao Peru e Equador) dão aos norte-americanos uma presença na região amazônica que é indesejável para os vizinhos. O acordo gerou tensões entre os países vizinhos, dificulta a atuação do CDS e ao estabelecimento de uma futura aliança militar no âmbito da Unasul, nos moldes do que existe atualmente na União Europeia. O assunto só foi superado depois que a Colômbia garantiu que as bases cedidas não seriam usadas para intervenções militares ou outras formas de intromissão e o respeito à soberania dos Estados vizinhos, o governo norte-americano não se manifestou a respeito.

Além dessa questão das bases norte-americanas na Colômbia surgem na imprensa notícias de que países sul-americanos (Paraguai e Venezuela) autorizaram a instalação de bases militares de chineses e/ou russos em seus territórios. Tais fatos não foram confirmados até o momento. Muitas das vezes navios, aviões ou pequenos contingentes de passagem ou estacionados a fim de participarem de exercícios, assessores militares para treinamento de novos sistemas de armas ou outras atividades previstas nos acordos de cooperação confundem leigos ou da margem a ilações por parte de nacionalistas, alarmistas, mal-intencionados etc. As bases só se justificam para o transporte de tropas ou ações de apoio logístico e que a mísseis, aviões e satélites cumprem com vantagens as mais variadas missões sem a necessidade de bases ou de expor os soldados ao combate direto.

Um dos poucos problemas externos que podem afetar a segurança é a competição entre EUA e China por recursos naturais na América Latina, com provável aumento da pressão do Pentágono por maior presença militar na região. Uma questão de segurança na orla do Atlântico Sul, que pode evoluir para uma ameaça, seria presença de grupos terroristas, a cobiça por recursos naturais como água, proteínas, pela produção de óleo e gás oriunda da descoberta de petróleo na camada pré-sal na África Ocidental, onde a combinação de Estados frágeis, rivalidades religiosas, étnicas e tribais podem ampliar os problemas internos a pontos de transformá-los em uma questão de segurança que extrapole o continente africano ou que estimule incursões extracontinentais para estabilizar a região, sob uma ou várias justificativas como por exemplo: evitar catástrofes humanitárias, preservar a democracia, restabelecer a ordem, impedir o controle do território por grupos extremistas etc., que impliquem na presença de formas militares e o controle de partes ou a totalidade de territórios por potências necessitadas desses recursos. O mesmo pode se aplicar a países na América do Sul, dependendo da conjuntura e dos interesses das grandes potências.

CONCLUSÃO

O Brasil considera que o sistema interamericano de defesa para enfrentar um eventual inimigo externo perdeu vigência, o que não impede que as Forças Armadas dos países da América mantenham sua cooperação em várias áreas com tem ocorrido nos últimos anos, mas sem a obrigação de se manterem no sistema hemisférico de segurança. A postura brasileira tem sido de reforçar o papel do CDS e incorporar o Atlântico Sul e sua margem africana, como está presente na Política de Defesa Nacional.

O Brasil na atual conjuntura política exerce um alto nível de influencia geoestratégica, geopolítica e geoeconômica que se estende, em graus variados, pela América do Sul, África Atlântica (do Marrocos a Cidade do Cabo na África do Sul); Caribe; América Central e no Oceano Atlântico do Trópico de Câncer para o Sul. Esta área se confunde com a nossa área de maior interesse, a qual se poderia acrescentar a Antártida. Devido a influencia que Brasília exerce nesta área em seu entorno faz-se imperativo ajustar já, no curto prazo, o seu Poder Militar à sua estatura político-estratégica. Neste sentido o projeto de integração regional, via Unasul, é fundamental para a consolidação dessa área de influencia baseada na construção de consensos, no transbordamento para os vizinhos do progresso, do desenvolvimento socioeconômico, de uma profunda conexão da infraestrutura e das sociedades para a redução das assimetrias na região, além da criação de uma identidade sul-americana. A implementação desse projeto a partir da Unasul superaria as desconfianças e as acusações de imperialismo ou de imposição de uma hegemonia.

A tendência do CDS é que evolua para um sistema de segurança coletivo sul-americano, baseado em medidas de aumento da confiança, cooperação, na construção de em padrões doutrinários comuns em relação à segurança e a defesa continental, transparência, com alto nível de padronização do material de emprego militar, com capacidade de realização de uma gama de missões em conjunto tanto no que se refere às ameaças tradicionais, quanto as não convencionais criando um instrumento de dissuasão crível na região. No entanto, apesar dos avanços na integração regional, não se deve

ignorar as dificuldades de se elaborar uma agenda única a respeito da segurança continental devido à existência de rivalidades, a oposição dos Estados Unidos, das disparidades e fragilidades econômicas sul-americanas (que leva a um modesto inventário para suas forças armadas) e, que levam a baixa prioridade concedida à defesa e fraqueza de poder dissuasório. Outro fator seria a inexistência de um inimigo externo comum e a combinação da pressão de forças transnacionalizantes políticas e sociais (narcotráfico, imigração, terrorismo, agressão ao meio ambiente e direitos humanos) com aquelas advindas da globalização. Não podemos deixar de mencionar o posicionamento dos Estados Unidos, que consideram que iniciativas de integração e a constituição de sistemas de segurança sub-regional ferem sua hegemonia sobre as Américas.

BIBLIOGRAFIA

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2011. Presupuesto de Defesa 2006-2012. Disponível no sítio eletrônico: http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html. Acessado em 10/01/2013.

ALSINA JÚNIOR. Dez mitos sobre a defesa nacional no Brasil. Interesse Nacional. Disponível no sítio eletrônico: http://interessenacional.uol.com.br/2008/10/dez-mitos-sobre-defesa-nacional-no-brasil/ . Acessado em 31/10/2008.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers. New York: Cambridge University Press, 2003.

CASADO, José. Riscos no redesenho da América do Sul. O Globo. Mundo. 08/12/2012.Disponível no sítio eletrônico: http://oglobo.globo.com/mundo/riscos-no-redesenho-da-america-do-sul-6969135. Acessado em 08/12/2012.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAUVIN, Lucien. Peru amplia poder military e aumenta salário do Exército. Disponível no sítio eletrônico: http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2012/12/24/peru-army-overhaul. Acessado em 11/01/2013.

Chile: deputados aprovam derrogação da lei do cobre que financia FF.AA. Infolatam/EFE. 14/06/2012. Disponível no sítio eletrônico: http://www.infolatam.com.br/2012/06/15/chile-deputados-aprovam-derrogacao-da-lei-do-cobre-que-financia-ff-aa/. Acessado em 11/01/2013.

Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Anexo II. Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Disponível em: http://www.uasb.edu.ec/padh/revista6/instrumentos/anexoii.htm. Acessado em: 02/01/2012.

Declaração de Santiago. 10/03/2009. Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=490:declaracion-de-santiago-de-chile-santiago-marzo-2009-&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano. Acessado em 11/01/2013.

DEUTSCH, Karl. Análise das relações internacionais. Brasília: Editora UnB, 1982.

Doutrina Básica da Marinha. EMA-305. Estado-Maior da Armada: Brasília, 2004. pag. 1.2-2

Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Santiago. 11/12/2008. Disponível no sítio eletrônico: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt. Acessado em 11/01/2013.

GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 10, n. 2, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GAMA, Marcos Vinícius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio S.; ALSINA, João Paulo (orgs.). Segurança Internacional: Perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.p. 353.

GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 10, n. 2, 2011. p. 133-149 Disponível no sítio eletrônico: http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/280/156ý. Acessado em 16/9/2013

HOFFMAN, Michael. Panetta Authorizes Hiring Freezes, Furlough Plans. Military News.com. 11/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: http://www.military.com/daily-news/2013/01/11/panetta-authorizes-hiring-freezes-furlough-plans.html?ESRC=eb.nl. Acessado em 11/01/2013.

MARES, David. Defensa y Seguridad en el Hemisferio Occidental in Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2012. Relaciones Hemisfericas. Disponível no sítio eletrônico: http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html. Acessado em 10/01/2013.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Defesa, Segurança e percepções militares na América do Sul in OLIVEIRA, Marco Aurélio Guedes de (org.) Comparando a Defesa Sul-Americana. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. "Declaración de Bogotá". Disponível no sítio eletrônico: www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf. Acessado em 02/01/2012.

VALLADÃO, Alfredo G. A. Uma Política de segurança e defesa sul-americana. Revista Política Externa, vol. 13, n. 3, Dez/Jan/Fev-2004/2005.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: um esboço histórico, p. 55 in SILVA FILHO, Edison Benedito da; FRACALOSSI, Rodrigo de Moraes (orgs.) Defesa Nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

Resolução da II Reunião Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da Unasul. Disponível no sítio eletrônico: http://www.politicaexterna.com/7307/resoluo-da-ii-reunio-extraordinaria-de-ministros-das-relaes-exteriores-e-da-defesa-da-unio-de-naes-sul-americanas-unasul-2711. Acessado em 29/11/2009.

Resolução da Reunião Extraordinária do Conselho de Defesa Sul-Americano. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430%3Aextraordinary-meeting-of-the-south-american-efence-council&catid=58%3Aingles&Itemid=189&lang=en.> Acessado em 12/12/2010.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; FRACALOSSI, Rodrigo de Moraes (orgs.) Defesa Nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

Stockholm International Peace Research Institute. Military Expenditure 2011. Disponível no sítio eletrônico: http://www.sipri.org/research/armaments/milex. acessado em 30/11/2012.

ZOPACAS - Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em Defesa. Montevidéu. 15/01/2013. Disponível no sítio eletrônico: http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9322/ZOPACAS—Amorim-propoe-acoes-para-fortalecer-cooperacao-em-Defesa. Acessado em 16/01/2013.

RECEBIDO - 15/10/2013
APROVADO - 07/04/2014

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)
Edição online Ed. Nº 4 (Ed. Estendida)
Vol. I Jul- Dez 2011 /Jan - Jun 2012/Jul - Dez 2012
Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense

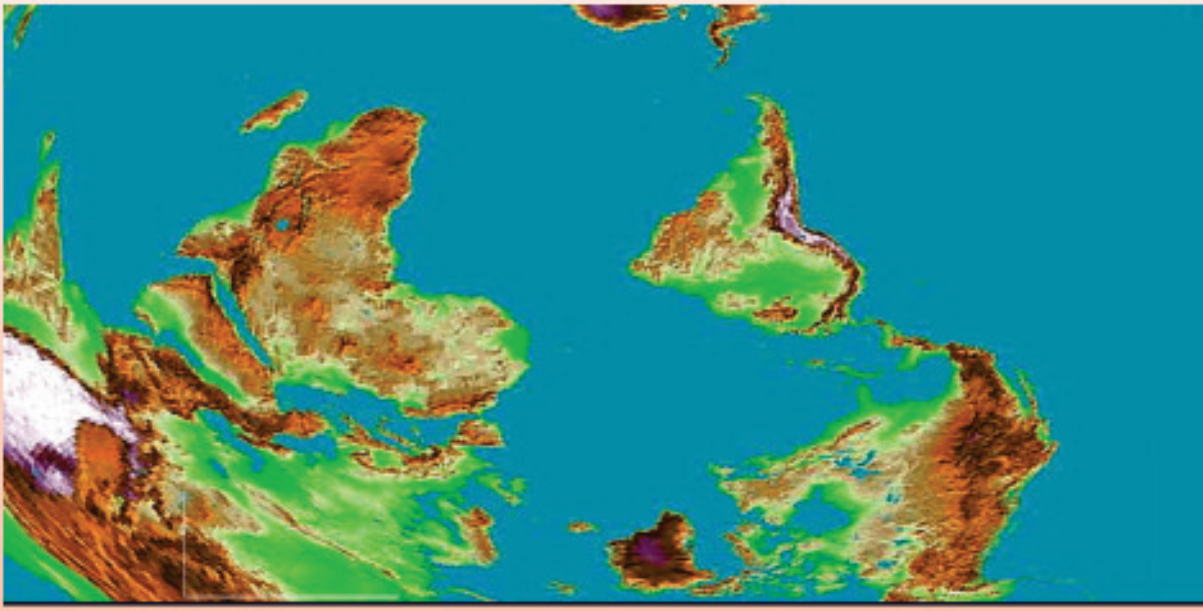
Realização

Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br

EDIÇÃO nº 4 - Vol. I
jul-dez 2011/jan-jun 2012/jul-dez 2012
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

editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura

ISSN 1984564-2