

Estudio de modelos de política exterior: una reflexión necesaria para alcanzar la autonomía y el desarrollo

*Marcelo Gullo*

As Relações Brasil-Argentina (1979-1985): o papel do Presidente Figueiredo

*Zimmer de Souza Bom Gomes*

Os 10 anos de MINUSTAH e o CCOPAB

*Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti*

O Processo de Seleção de Aeronaves da Força Aérea Brasileira: a evolução trazida pelo projeto F-X2

*Durval da Silva Junior*

*Geraldo Testi Junior*

A Influência dos Projetos da Comissão Coordenadora do Programa Aeronaves de Combate na Capacitação da Indústria Nacional de Defesa

*Márcio Bruno Bonotto*

*Hamilton Lima da Rocha Callado Júnior*

UNASUR: Una estrategia regional para la gestión soberana de los recursos naturales

*Monica Bruckmann*

Processo de Integração na América do Sul: análise e perspectivas do MERCOSUL e da UNASUL

*Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna*

Proteção de Civis: a visão do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO/ONU)

*José Ricardo Vendramin Nunes*

Efeitos de Transbordamento para a Economia Decorrentes do Desenvolvimento de Grandes Projetos de Defesa – um estudo de caso do Projeto KC- 390

*Davi Almeida Alconforado*

*Fernando César da Costa e Silva Braga*

*Marcelo Urban de Vilela e Silva*



**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 6 - Vol. I Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2015  
228p.

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 6**

**(Vol.I jul-dez 2014)**

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

ESTUDIO DE MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR: UNA REFLEXIÓN NECESARIA  
PARA ALCANZAR LA AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO  
Marcelo Gullo **11**

UNASUR: UNA ESTRATEGIA REGIONAL PARA LA GESTIÓN SOBERANA  
DE LOS RECURSOS NATURALES  
Monica Bruckmann **49**

AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA (1979-1985):  
O PAPEL DO PRESIDENTE FIGUEIREDO  
Zimmer de Souza Bom Gomes **59**

PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL:  
ANÁLISE E PERSPECTIVAS DO MERCOSUL E DA UNISUL  
Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna **79**

OS 10 ANOS DE MINUSTAH E O CCOPAB  
Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti **105**

PROTEÇÃO DE CIVIS: A VISÃO DO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES  
DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (DPKO/ONU)  
José Ricardo Vendramin Nunes **131**

- PROCESSO DE SELEÇÃO DE AERONAVES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA:  
A EVOLUÇÃO TRAZIDA PELO PROJETO F-X2**  
Durval da Silva Junior e Geraldo Testi Junior **157**
- A INFLUÊNCIA DOS PROJETOS DA COMISSÃO COORDENADORA  
DO PROGRAMA AERONAVE DE COMBATE NA CAPACITAÇÃO  
DA INDÚSTRIA NACIONAL DE DEFESA**  
Márcio Bruno Bonotto e Hamilton Lima da Rocha Callado Júnior **181**
- EFEITOS DE TRANSBORDAMENTO PARA A ECONOMIA DECORRENTES  
DO DESENVOLVIMENTO DE GRANDES PROJETOS DE DEFESA – UM  
ESTUDO DE CASO DO PROJETO KC- 390**  
David Almeida Alcoforado, Fernando César da Costa e Silva Braga  
e Marcelo Urban de Vilela e Silva **205**

## **REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – REST EDITORIAL**

Com este número a REST está totalmente atualizada até o segundo/semestre de 2014. Como sempre prega sua política editorial, ela acolhe as mais diversificadas propostas, sob a forma de artigos científicos, pesquisados por conceituados nomes do meio acadêmico, voltados para uma área de conhecimento que, nos entrelaçados problemas da modernidade, exige profunda reflexão, um aprofundamento do pensar humano, na verdade, para que se possa reunir o saber necessário ao enfrentamento de novas questões do nosso tempo, no contexto do múltiplo e complexo relacionamento dos Estados, no que tange a defesa e a segurança deles no sistema de relações internacionais.

Nove artigos compõem esta edição. Três deles se ocupam das questões estratégicas e internacionais no âmbito da América do Sul, enquanto outros dois analisam as operações de paz nas quais o Brasil tem tido papel protagônico. Dois artigos outros dirigem seus esforços às temáticas relativas à ciência e a tecnologia no âmbito da indústria brasileira de defesa, no caso aqui, no contexto do vetor aeroespacial. Um outro dialoga sobre as condições que podem levar ao Estado de exceção e, portanto, causando desequilíbrios institucionais, que podem requerer a intervenção das forças armadas que, aí, se deslocam de papel profissional para assumirem posições de tutela política. Um outro ainda, com viés marcadamente teórico, reflete sobre os modelos de política exterior que, sempre, de uma forma ou de outra, manifestadamente ou não, requerem uma política de defesa.

É esse último assunto que ocupa as atenções do professor Marcelo Gullo, professor do mestrado em Estratégia e Geopolítica da Escola Superior de Guerra da Argentina e da Universidade Nacional de Lanús, nesse mesmo país. Autor já reconhecido internacionalmente, ele se debruça sobre as relações entre o desenvolvimento e a autonomia dos Estados. Situando suas preocupações no panorama dos chamados países chamados emergentes, Gullo procura daí extrair representações teóricas mais

compatíveis com suas necessidades políticas singulares, sempre distintas das dos países centrais. Monica Bruckmann, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e pesquisadora e Diretora de Pesquisa da Cátedra e Rede da Unesco/Universidade das Nações Unidas sobre Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (REGGEN), se detém em questão estratégica da maior importância para os países da América do Sul, notadamente o Brasil. Dominando amplo repertório de dados empíricos, ela centra sua pesquisa na questão dos recursos naturais da região e as possibilidades da gestão soberana sobre eles. Zimmer de Souza Bom Gomes, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), examina as relações entre Brasil e Argentina no governo do Presidente João Figueiredo (1979-1985), destacando o papel do primeiro mandatário no processo decisório da política externa brasileira. Já Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, Doutor em Ciência Política pela UFF, procurador federal e integrante do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública daquela mesma universidade, centra suas atenções sobre os processos de integração na América do Sul, tentando descortinar cenários prospectivos para o MERCOSUL e a UNASUL. O importante Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e os 10 anos de MINUSTAH é o tema do artigo do tenente-coronel da reserva Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti, Doutor em Ciência Política pela UFF, e também integrante do referido Centro. O Coronel da ativa, José Ricardo Vendramin Nunes, Comandante do CCOPAB, direciona seu trabalho para a análise da proteção de civis, segundo a perspectiva do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO/ONU). Os dois últimos trabalhos versam sobre a indústria nacional de defesa. Durval da Silva Junior e Geraldo Testi Junior, alunos do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais, da Universidade da Força Aérea (UNIFA), investigam de que modo o projeto FX2 – programa de reequipamento e modernização da frota de aeronaves militares supersônicas da Força Aérea Brasileira (FAB), criado em 2006, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em substituição ao programa

anterior, denominado Projeto FX – impactou o processo de seleção de aeronaves da FAB. Márcio Bruno Bonotto e Hamilton Lima da Rocha Callado Júnior, também alunos do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais da UNIFA, relacionam a influência dos Projetos da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate e a capacitação da Indústria Nacional de Defesa. Nessa linha de investigação, conta, ainda, o artigo sobre “Efeitos de Transbordamento para a Economia Decorrentes do Desenvolvimento de Grandes Projetos de Defesa” em um estudo de caso do Projeto KC 390, apresentado pelos alunos, também do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais, David Almeida Alcoforado, Fernando César da Costa e Silva Braga e Marcelo Urban de Vilela e Silva.

A REST persiste na intenção de, cada vez mais, servir como escoadouro da produção científica da comunidade de estudiosos e pesquisadores na área dos Estudos Estratégicos. Considerando o estágio de desenvolvimento dessa área no Brasil, as contribuições até agora obtidas mostram a necessidade de se poder contar com periódicos que, em nível de excelência, possam contribuir para o contínuo avanço e aprimoramento do seu “estado da arte” entre nós.

Niterói, RJ, julho/dezembro de 2014.

Eurico de Lima Figueiredo  
Editor-Chefe da REST



# **ESTUDIO DE MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR: UNA REFLEXIÓN NECESARIA PARA ALCANZAR LA AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO**

Por Marcelo Gullo \*

## **Palabras claves**

Teoría crítica de las relaciones internacionales/ Política exterior/  
Política económica/ Subordinación ideológica/ Impulso estatal/  
Insubordinación fundante

## **Introducción**

¿Cómo estudian las relaciones internacionales nuestros jóvenes universitarios desde México a Buenos Aires, desde Lima a Rio de Janeiro? ¿Qué textos utilizan? Si bien existen distintos enfoques y programas -hecho dado por la existencia de numerosas casas de altos estudios-, algunos más tradicionales, otros más modernos, algunos más teóricos, otros más prácticos, los textos que se utilizan, salvo contadas excepciones, son los de los grandes estudiosos norteamericanos y europeos que concibieron sus ensayos a partir de mediados del siglo XX.

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador, Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Graduado en Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática de Madrid, Magister en Relaciones Internacionales, por el Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, de la Universidad de Ginebra. Asesor en materia de Relaciones Internacionales de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC). Profesor de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra y de Universidad Nacional de Lanús. Asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la República Argentina.

El primer aspecto negativo de esta cuestión es que esto ha dejado una gran zona de relativa oscuridad en el estudio de las relaciones internacionales: el funcionamiento de la jerarquía internacional, o si se prefiere, de la naturaleza de las relaciones entre los débiles y los fuertes. Por este motivo, el objetivo principal de este trabajo es tratar de iluminar, aunque sea parcialmente, esa zona oscura. En esta tarea nos concentramos principalmente en este escrito dejando de lado – a sabiendas – , importantísimos temas que no podrán ser tratados en estas pocas páginas.

El segundo aspectos negativo es que se continúa formando jóvenes generaciones sin aportarles un bagaje crítico y complementario. En raras ocasiones se les advierte a los estudiantes que las relaciones internacionales no pueden ser consideradas una ciencia pura, es decir incontaminada y al resguardo de los vaivenes de la historia y la "facticidad". Tampoco se les advierte que no es posible realizar una "aproximación objetiva" si por ello se entiende la carencia de toda proyección o influencia de valores (personales y sociales), sobre los investigadores, las teorías o los sistemas; y que tampoco hay "consideración desinteresada", porque nadie más interesado y situado, que el sujeto humano.

Importa precisar que: "El siglo XXI ha comenzado con una mezcla mortal de incertidumbre, mistificación y aún dogmatismo ideológico, junto a visibles intentos de nuevos órdenes estratégicos, donde el antiguo y persistente juego de la dominación se expresa en recientes y más complejas relaciones de poderío".<sup>1</sup> La globalización comunicacional y económica ha agigantado los juegos del poder y los hechos demuestran que "el problema y las prácticas de dominación, no solo subsisten, sino que tienden a acentuarse conflictiva y desordenadamente...tecnológica y comunicacionalmente ampliadas, el ominoso juego entre la dominación y la liberación continúa sin pausa su ya milenaria trayectoria" <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>. BOLIVAR, Jorge, Estrategia y juegos de dominación, Buenos Aires, Ed. Catálogos, 2008 p. 10.

<sup>2</sup>. *Ibíd.*, Págs. 16 y 17.

Es por ello que una de las tareas primordiales de los trabajadores de la cultura, entre ellos los profesores de relaciones internacionales, en las regiones subordinadas debería consistir en “desentrañar las ideologías de los sistemas centrales, en cuanto ellas representan fuerzas e instrumentos de dominación. Pero la realización cabal de esta tarea presupone, a su vez, la construcción y el uso de un instrumento adecuado: necesitamos, pues, de una nueva ciencia del pensar, esto es, una epistemología propia.”<sup>3</sup>

Debemos entonces, pensar desde lo “universal situado”, realizar una lectura de las relaciones internacionales “culturalmente situada”.<sup>4</sup> No renunciamos a explicar el sistema en su conjunto, no renunciamos a la pretensión de universalidad del conocimiento, ni estamos dispuestos a asumir una posición relativista. Una “universalidad situada” supone que miramos, observamos, siempre, desde un ángulo. No se puede nunca, ver todos los ángulos al mismo tiempo. Siempre vemos en perspectiva y el lugar desde donde miramos y observamos, genera categorías. Se desprende, entonces, que necesitamos un corpus epistémico que permita dar cuenta de nuestra perspectiva pero preciso es advertir que, los corpus epistémicos, no se prestan ni se alquilan, se construyen.

Siguiendo el pensamiento de Mario Casalla creemos que: “Toda reflexión está situada y es desde esa situación concreta a partir de la cual se establecen y se abordan los denominados hechos. Tratase así de una doble situacionalidad: la del investigador frente al hecho (en el doble sentido que esta palabra tiene) y la de éste respecto de sí mismo. No hay investigadores ni hechos aislados y el problema de la búsqueda de la pureza o de la objetividad – en el sentido casi religioso con que este término es pronunciado en el credo positivista y neopositivista – es tan ingenuo como imposible...todo pensar (lo advierta o no lo advierta; lo asuma o no lo asuma,) es un pensar

---

<sup>3</sup>. CHÁVEZ, Fermín, *Epistemología para la periferia*, Buenos Aires, Ed. de la Universidad Nacional de Lanús. 2012, p. 168.

<sup>4</sup>. El concepto de “universal situado” fue acuñado por primera vez por el filósofo argentino Mario Casalla en su obra “Razón y liberación. Notas para una filosofía latinoamericana”, que fue publicada en Buenos Aires, en el año 1973. Cuatro años más tarde Casalla formuló el método de la “lectura culturalmente situada”, en su libro “Crisis de Europa y reconstrucción del hombre. Un estudio sobre M Heidegger” y realizó una nueva ampliación del mismo en sus obras “Tecnología y pobreza. La modernización vista en perspectiva latinoamericana” publicada en 1988 y en “América en el pensamiento de Hegel. Admiración y rechazo” publicada en 1992.

de y desde, una situación (a la vez, personal e histórica), y que ésta lo realimenta permanentemente. Esto no significa, ni siquiera aproximadamente, que el 'hecho' en particular deba ser reemplazado por la situación que lo acompaña. Muy por el contrario, lo que queremos significar es la imposibilidad de abstraer la situación, de quitar del medio – sin más y bajo el benemérito manto del 'rigor científico'- la estructura dentro de la cual algo es lo que es".<sup>5</sup>

Todo estudioso de las relaciones internacionales piensa y escribe (lo asuma o no lo asuma), desde una región subordinante o una región subordinada y su producción intelectual (lo advierta o no lo advierta), puede servir para perpetuar la situación de subordinación o para superarla.<sup>6</sup>

A esta altura de nuestro razonamiento debemos aclarar que, para realizar una "lectura culturalmente situada" del pensamiento producido en el marco de las relaciones internacionales como disciplina de estudio, debemos precisar que "la situación no es el conjunto pre-fabricado de circunstancias que rodean al hecho (una obra, un autor, una idea)...Situación un pensamiento es comprenderlo dentro de aquella estructura histórica ( es decir no meramente formal) en relación con la cual éste se expresa y dentro de la cual adquiere su especificidad."<sup>7</sup>

Todo el pensamiento producido en el marco de las relaciones internacionales como disciplina científica es un discurso situado, esto significa que: todo pensamiento es discurso de una determinada situación, tanto como su trascendencia y voluntad de superación. "El pensamiento es así un modo determinado de la praxis – nunca por ende, simplemente teórico o puro – . Y así como la situación no es una estructura formal, tampoco es una suerte de ente 'explicativo' que – desde lo 'general'- da cuenta de lo particular. Ni las 'condiciones

---

5. CASALLA, Mario, La filosofía latinoamericana como ejercicio de lo universal situado, Bahía Blanca, Revista Cuaderno del Sur de la Universidad Nacional del Sur, nº 33, 2004, Págs. 59 y 60.

6. Acertadamente afirma Stanley Hoffmann que "a los académicos no les gusta pensar sobre su dependencia intelectual del status de su país, y sobre las ambiciones de su elite policia, ello perturba su sentido de pertenecer a una comunidad científica, cosmopolita y libre de ataduras...Y sin embargo, el vínculo existe. Y a veces es reforzado por arreglos institucionales". HOFFMANN, Stanley, Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, p. 25.

7. CASALLA, Mario, Op. Cit., p. 61.

objetivas' a las que cierto positivismo y marxismo (del siglo pasado pero también de éste) aluden cuando desean explicar por qué las cosas suceden tal como suceden. Aquel juego que hemos descrito de totalización y transcendencia, de singularidad y alteridad, de vaivén entre lo fáctico y lo hipotético, no pueden ser reducidos a universalismos, trascendentalismos, ni estructuralismos de nueva o vieja especie."<sup>8</sup>

Es por todo lo expuesto que, este esbozo a una teoría crítica de las relaciones internacionales, intenta ser un pensar desde nuestra situación de subordinación, una tentativa de reflexionar desde nuestro estar y desde nuestro ser. Un pensar las relaciones internacionales desde una región subordinada, convencidos de qué, como sostenía Stanley Hoffmann: *"...nacida y formada en Norteamérica, la disciplina de las relaciones internacionales está, por así decirlo, demasiado cerca del fuego"* Y que: *"...necesita una triple distancia: debería alejarse de lo contemporáneo hacia el pasado; de la perspectiva de una superpotencia (altamente conservadora) hacia la de los débiles y lo revolucionario; alejarse de la imposible búsqueda de la estabilidad; abandonar la ciencia política, y retomar el empinado ascenso hacia las altas cumbres que los interrogantes planteados por la filosofía política tradicional significan."*<sup>9</sup>

En la misma línea de reflexión que Stanley Hoffmann, Miguel Barrios sostiene que: *"las Relaciones Internacionales en su carácter de disciplina, de fuerte raíz anglosajona se consolidan universitariamente asociada a la hegemonía de los EE.UU y a la visión cultural norteamericana, desconociendo o abordando secundariamente o para mejor decir, desconociendo los aportes filosóficos y teóricos de otras corrientes del pensamiento internacional, que vienen desde la antigüedad o del Derecho de Gentes de la escolástica o de la geopolítica, inherente a la acción y estrategia de los Estados."*<sup>10</sup>

<sup>8</sup>. *Ibíd.*, p. 62.

<sup>9</sup>. HOFFMANN, Stanley, *op.cit.*, p. 35.

<sup>10</sup>. BARRIOS, Miguel, Una geopolítica desde A. Latina para romper el imperialismo cultural de las relaciones internacionales. <http://alainet.org/active/73474&lang=es>

Nos proponemos, entonces, por las razones expuestas, estudiar histórica y analíticamente, las relaciones internacionales desde la perspectiva de una región subordinada. Somos conscientes que, para analizar el pasado, para comprender los procesos en curso y para proyectar hipótesis sobre el futuro, nos es necesario un apropiado sistema de categorías que no puede ser en un todo - por las razones expuestas por el mismo Hoffmann -, el elaborado en los altos centros de excelencia de los países subordinantes. Consideramos preciso aclarar que nuestra respetuosa pero irrenunciable visión crítica no implica en general, ni el desconocimiento, ni el rechazo en bloque de la producción intelectual realizada en los países subordinantes - particularmente la producida en los Estados Unidos lugar de nacimiento de las relaciones internacionales como disciplina de estudio sino, el análisis crítico y una lectura culturalmente situada de dicha producción intelectual. La necesidad de una postura crítica nos parece tanto más necesaria cuanto que, comúnmente, fuera de los Estados Unidos, como también destaca Hoffmann, los expertos en relaciones internacionales tienden, con demasiada frecuencia, a reflejar más o menos servilmente y con algún retraso, las "modas" norteamericanas - los debates y las categorías de análisis en boga - y al hacerlo, reflejan, y sirven también, al interés político de los Estados Unidos dada la conexión existente en dicho país entre el mundo académico y el mundo del poder que coloca a gran número de académicos e investigadores no meramente en los "pasillos" del poder sino, también, en la "cocina" del poder.<sup>11</sup>

Importa destacar que el acto reflejo, de los expertos en relaciones internacionales fuera de los Estados Unidos, de seguir los debates y las categorías de "moda" en ese país da, también, como resultado *"mallas curriculares, especialmente en Teoría de las Relaciones Internacionales, de una narración caótica, descontextualizada, sin tiempo-espacio y menos con un hilo conceptual, excepto la narración. Y la novedad incesante de la "aparición" de nuevas "teorías" que forman parte de la narración continúa, y que son abordadas como si se tratase de la teoría de la relatividad de Einstein. Basta observar someramente la temática en*

---

<sup>11</sup>. HOFFMANN, Stanley, op.cit, p. 25.

*América Latina de los Congresos de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, para comprobar lo antedicho. Siempre, una jerarquización positivista, es tácita a sus programas*<sup>12</sup> *Agudamente señala Barrios que, en Iberoamérica, para cualquier científico de las relaciones internacionales el no subordinarse a los debates y categorías de moda, ni a sus premisas tácitas "puede conducir al aislamiento del sistema meritocrático científico."*<sup>13</sup>

Debemos precisar también que, al intentar elaborar un esbozo para una teoría crítica de las relaciones internacionales, somos plenamente conscientes de que Raymond Aron demostró, fehacientemente y hace ya muchos años, que ningún teórico de las relaciones internacionales podrá, jamás, llegar a la elaboración de leyes generales que hagan posible la predicción y que es poco lo que se puede hacer más allá de tratar de hacer inteligible el campo de análisis, mediante la definición de conceptos básicos, mediante el análisis de configuraciones esenciales y el esbozo de los rasgos permanentes de una lógica constante de comportamiento.

Es preciso aclarar, por último, que cuando nos referimos a que un estado es un estado subordinado no hacemos referencia a su posición económica sino a una situación de poder. Los términos estado subordinado y estado subordinante no son estrictamente sinónimos de estado subdesarrollado y estado desarrollado. Aunque existe, lógicamente, una relación entre subdesarrollo y subordinación, un estado desarrollado puede ser un estado subordinado. El desarrollo -industrial y científico tecnológico- es un requisito indispensable para salir estructuralmente de la situación de subordinación pero, no es condición suficiente para no ser un estado subordinado. Se es un estado subordinado, un estado autónomo o un estado subordinante no sólo por el grado de desarrollo industrial y tecnológico alcanzado, sino por el poder que se tenga.<sup>14</sup> Así un estado desarrollado – en términos de capacidad industrial y producción de tecnología – que pierde poder puede pasar, lenta o vertiginosamente, a convertirse en un estado subordinado.

---

<sup>12</sup> .BARRIOS, Miguel, op.cit.

<sup>13</sup>.BARRIOS, Miguel, op.cit.

<sup>14</sup> Son las condiciones reales del poder las que determinan la ubicación de los Estados en el sistema internacional, incluidas en esas condiciones la cultura de una sociedad y su psicología colectiva. Es decir que el poder está compuesto por factores tangibles e intangibles.

El estado francés es, en este sentido, un ejemplo paradigmático, paso de ser un estado subordinante - parte del núcleo del centro del poder mundial - durante los siglos XVIII y XIX; , a convertirse, luego de la Segunda Guerra Mundial, en un estado subordinado dentro del sistema internacional para volver a alcanzar , paulatinamente, una situación de autonomía nacional con la llegada al gobierno del General De Gaulle en 1958, hasta principios del siglo XXI cuando comienza a deslizarse, nuevamente, hacia una situación de subordinación privilegiada.<sup>15</sup>

Estamos viviendo tiempos interesantes, tan interesantes que al haberse convertido el proceso de integración de Europa, luego de la creación del Euro, en un proceso de "integración satelizante" vemos aparecer dentro de Europa misma, estados subordinantes y estados subordinados. Vemos deslizarse lentamente a Portugal, Italia, Grecia y España, hacia una situación de subordinación, que parecería irreversible. De esa forma estas líneas que tenían como destinatarios principales a los hombres y mujeres de los estados subordinados de la América del Sur sean quizás también de utilidad para los hombres y mujeres de los nuevos estados subordinados de Europa.

### **La principal característica del sistema internacional**

La principal característica del sistema internacional, como sostiene Raymond Aron (1905-1983), reside en el hecho de que las unidades políticas que lo integran se esfuerzan en imponer, unas a otras, su voluntad.<sup>16</sup> La Política Internacional comporta, siempre, una pugna de voluntades: voluntad para imponer o voluntad para no dejarse imponer, la voluntad del otro.

---

<sup>15</sup> En 1958, al volver al poder el general De Gaulle, plenamente consciente del estado de subordinación en que se encontraba Francia comenzó una política de recuperación de la autonomía nacional cuyos tres ejes principales fueron, 1) el desarrollo de la investigación científica y técnica para convertir a Francia en una potencia tecnológica, 2) el retiro de Francia de la organización militar atlántica y de sus mandos integrados -hecho que se produjo finalmente el 7 de marzo de 1966- y 3) la construcción de una fuerza de disuasión nuclear propia. Al respecto ver DE LA GORCE, Paul-Marie, El sueño de una política autónoma, Le Monde diplomatique, edición cono sur, Buenos Aires, marzo de 2003, p. 14.

<sup>16</sup>. Al respecto ver ARON, Raymond, Paix et guerre entre les nations (avec une presentation inédite de l'auteur), París, Ed. Calmann-Lévy, 1984.

Importa resaltar que una unidad política para resistir la imposición de la voluntad de otra unidad política sólo puede contar, en última instancia, con sus propias fuerzas, pues de la simple observación objetiva del escenario internacional se desprende que el derecho internacional es una telaraña que atrapa a la mosca más débil pero que deja pasar, siempre, a la mosca más fuerte.<sup>17</sup> No es el derecho internacional el factor principal que inhibe que las unidades políticas más poderosas que integran el sistema internacional, utilicen la fuerza para imponer su voluntad sino la simple ecuación costo beneficio tanto a nivel interno como externo. En el escenario internacional, el poder es y será, siempre, la medida de todas las cosas. Los estados no son iguales unos a otros sencillamente, porque algunos tienen más poder que otros y el principio de igualdad jurídica de los Estados, proclamado por el Derecho Internacional es una ficción jurídica, que apenas sirve a fines decorativos. Afirmar que, en el escenario internacional, el poder es la medida de todas las cosas, no implica postular la ausencia de límites como un ideal y una regla de conducta para los Estados, ni desconocer la importancia de la moral internacional, la opinión pública internacional y del Derecho Internacional como limitaciones del poder de los Estados sino, más bien reconocer que la "proximidad" ha desaparecido del cuadro de valores practicables. "La 'proximidad',

---

<sup>17</sup>. La irrelevancia del Derecho Internacional y su no acatamiento por parte de las grandes potencias no es una característica coyuntural sino estructural del sistema internacional ni tampoco es una circunstancia deviniente de los recientes cambios políticos internos producidos en los Estados Unidos o en Rusia. El derecho internacional jamás rigió el comportamiento de los Estados en la escena internacional. En el escenario internacional la fuerza siempre le ha ganado a la legalidad. No hay una poslegalidad nunca hubo legalidad. Hecha esta salvedad, resultan útiles las reflexiones de Juan Gabriel Tokatlian cuando afirma: "La poslegalidad se caracteriza por el hecho de que el derecho interno e internacional se manipula, se desconoce o se quiebra a expensas de un Estado, o un conjunto de Estados, que operan con escasa rendición de cuentas y gran despliegue militar. El ejemplo de la OTAN y Kosovo en 1999, el de Estados Unidos e Irak en 2003; el de la OTAN haciendo mal uso de la resolución de la ONU para proteger civiles y establecer una zona de exclusión aérea en Libia en 2011; y el más reciente de Rusia y Crimea en 2014 constituyen ejemplos, con variaciones del derecho internacional. No se trata de un doble estándar, sino de un tipo estándar en el que muchos de los poderosos, independientemente de la ideología y de los regímenes que los identifican, no se sienten restringidos para avanzar en sus objetivos estratégicos." TOKATLIAN, Juan Gabriel, Kosovo, Irak, Libia y Crimea: la fuerza le gana a la legalidad, Clarín, Buenos Aires, 8 de abril, 2014, p. 23.

*derivada de la parábola del buen samaritano, es de absoluto carácter teológico y solamente puede tener vigencia en un Estado teológico, como históricamente la tuvo en el Sacrum Imperium; pero transportada al orden político secular se trueca en un factor de poder, en un instrumento de dominio de los Estados omnívoros que degluten así a los Estados débiles. No puede haber proximidad con el poderoso en el orden temporal, pues es una ley inexorable que siempre el poderoso termina aniquilando al débil. En rigor, en el orden político no puede haber amistad sino sobre la base de la igualdad, que se traduce fugazmente en el equilibrio de poder, que siempre dura poco. Por ello, la conducta consecuente es la de amigo-enemigo, que precave a una nación de ingratas sorpresas y fomenta su conciencia de autodeterminación.”<sup>18</sup>*

Por la propia naturaleza del sistema internacional, los estados con poder tienden a constituirse en estados líderes o a transformarse en estados subordinantes y, por lógica consecuencia, los estados desprovistos de los atributos del poder suficiente para mantener su autonomía tienden a devenir en Estados vasallos o estados subordinados y, más allá de que estos estados logren conservar los aspectos formales de la soberanía, no pueden llevar adelante, en temas estratégicos o cruciales, una política exterior ni una política económica, realmente independiente de los deseos de la potencia hegemónica o de las potencias principales que conducen el sistema. Lógicamente existen grados en la relación de subordinación, que es una relación dinámica y no estática. Es importante comprender que la creciente interdependencia económica, no anula las relaciones de subordinación.<sup>19</sup> Los Estados Unidos dependen del petróleo saudita pero no están subordinados a Arabia Saudita. En cambio Arabia

<sup>18</sup>. DE ANQUIN, Nimio, citado por CHÁVEZ Fermín, op. cit. p. 141.

<sup>19</sup>. "La interdependencia puede ser descrita como una condición. Se refiere a una situación de sensibilidad y vulnerabilidad mutua que afecta a todos los estados...Es debido a esa condición que se oye con frecuencia decir: 'todos estamos en el mismo barco' o 'la astronave tierra'. Pero esta no es una manera adecuada de considerar a la política mundial. Pues la condición común no nos dice nada sobre las situaciones individuales. En particular, no nos dice nada sobre las dos cuestiones principales de la política: ¿quién manda y quien se beneficia? Es claro que el balance de de ganancias y pérdidas de la interdependencia varía de país en país, que algunos son menos vulnerables que otros, y que la condición universal cubre tanto a estados que son capaces, por decirlo así, de propagar dependencia en su derredor y de exportar más problemas de los que importan, como a estados que están en una situación de dependencia unilateral de un amo o socio dominante" HOFFMANN, Stanley, op.cit. p. 260.

Saudita, de la cual Estados Unidos depende en gran medida para su abastecimiento de petróleo, está subordinada a los Estados Unidos al punto tal que siendo la monarquía saudita el guardián de los lugares santos del Islam, se vio obligada, cuando Estados Unidos lo requirió, a permitir en el suelo sagrado del Islam -vedado por mandato religioso a todo ejército extranjero- la presencia masiva del ejército norteamericano. La interdependencia económica no altera la división fundamental del sistema internacional en estados subordinantes, estados subordinados y estados autónomos.<sup>20</sup>

### **Tipos ideales del ejercicio de la imposición de la voluntad**

Para imponer su voluntad los estados pueden utilizar la amenaza o el uso de la fuerza, la captación de voluntades a través del soborno, las presiones económicas, o la subordinación ideológica-cultural.

Podrían citarse miles de ejemplos de la amenaza o el uso de la fuerza como medio de imposición de la voluntad de una unidad política sobre otra, desde la primera Guerra del Opio (1839-1842) por la cual Gran Bretaña le impuso a China la importación legal de Opio, o la segunda Guerra del Opio (1856-1860) a través de la cual el Segundo Imperio Francés, el Reino Unido de Gran Bretaña, el Imperio ruso y los Estados Unidos, forzaron la apertura al exterior

---

<sup>20</sup>. Reflexionando sobre la cuestión de la interdependencia Stanley Hoffmann afirma: *"Los estudiosos de la política mundial han tratado de evaluar la medida en que la interdependencia cambia las características tradicionales, distintivas, de las relaciones entre estados...la pregunta que se han hecho los estudiosos es si los imperativos y restricciones particulares de la interdependencia proveen meramente nuevas oportunidades y algunos nuevos rodeos para la vieja contienda de las unidades soberanas que tratan de alcanzar sus metas en un mundo sin consenso sustantivo ni poder central, o si las nuevas características transforman el juego de las naciones tan profundamente que comienza a parecerse a lo que nos es familiar en la política interna? Estamos aun en un 'estado de guerra' o ya en la 'política global' ? (HOFFMANN, Stanley, op. cit.,p. 259)*

Para responder a esta pregunta creemos necesario comprender - como sostiene Jorge Bolívar - que la interdependencia ha subvertido o invertido la máxima lección de Clausewitz ya que lo que hoy es evidente *"es que la política y buena parte de la actividad humana resultan, a menudo, guerras por otros medios"*. BOLIVAR, Jorge, Op.Cit., p. 12.

de los puertos chinos, la admisión de delegaciones extranjeras en Pekín, y la importación legal de opio; pasando por la independencia de Texas de México (1836) instigada por los Estados Unidos; la guerra de Estados Unidos contra México (1846-1848) por la cual el país azteca se vio obligado a ceder a la República norteamericana alrededor de dos millones de kilómetros cuadrados; la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871) por al cual Alemania le desposeyó a Francia de Alsacia y Lorena; la Guerra del Pacífico (1879-1883) a través de la cual la República de Chile le arrebató a la República de Bolivia 400 kilómetros de litoral marítimo y al Perú la provincia de Arica; la ocupación de los Sudetes por la Alemania Nazi (1938); la intervención soviética en Hungría (1956) y en Checoslovaquia (1968); la ocupación norteamericana de la República Dominicana (1965--1966), la invasión soviética de Afganistán (1979); hasta los recientes casos de la imposición de voluntad de los Estados Unidos y la OTAN (1999) contra Serbia para dar origen, rompiendo la integridad territorial de Serbia, a la República del Kosovo, la invasión de los Estados Unidos a Irak (2003), para terminar con el régimen de Sadam Hussein, y la intervención de la OTAN (2011) para eliminar al líder libio Muhammad Gadafi.

Por otra parte, los casos, perfectamente documentados, de imposición de la voluntad de una unidad política sobre otra, a través de la captación de voluntades por medio del soborno, no llenarían menos páginas que los casos del uso de la fuerza. En esas páginas podrían citarse, por ejemplo, desde el pago a políticos panameños hecho por los Estados Unidos (1903), para que se independizaran de Colombia, hasta los sobornos, generosamente distribuidos por Gran Bretaña (1940), en la península ibérica, entre los generales y ministros franquista, para que España mantuviese su neutralidad durante la segunda Guerra Mundial y no aceptase la propuesta alemana, de recuperar el Peñón de Gibraltar.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>. Al respecto ver: OPPENHEIMER Walter, **“Así evitó Gran Bretaña que España entrara en la II Guerra Mundial”**. [http://cultura.elpais.com/cultura/2013/06/01/actualidad/1370105485\\_283805.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2013/06/01/actualidad/1370105485_283805.html)

Sin embargo, dado la profusa bibliografía existente, no creemos necesarios detenernos en la explicación del uso de la fuerza, del soborno o de la presión económica como métodos de imposición pero sí, en la subordinación ideológica cultural que, constituyendo la forma más sutil y eficiente en el largo plazo que un estado tiene para imponerle a otro estado su voluntad, ha sido, quizás, la menos estudiada, pero sobre todo la menos ejemplificada, - por parte de los especialistas en relaciones internacionales- de todas las formas de imposición, de la voluntad de una unidad política sobre otra: la subordinación ideológica.

### **La subordinación ideológica**

A través de la subordinación ideológica-cultural – que Hans Morgenthau (1904-1980), denomina como “imperialismo cultural” – el estado que la aplica como metodología no pretende la conquista de un territorio o el control de la vida económica sino, el control de las “mentes de los hombres” como herramienta para la modificación de las relaciones de poder: *“Si se pudiera imaginar – afirma Hans Morgenthau – la cultura y, más particularmente, la ideología política de un estado A con todos sus objetivos imperialistas concretos en trance de conquistar las mentalidades de todos los ciudadanos que hacen la política de un estado B, observaríamos que el primero de los estados habría logrado una victoria más que completa y habría establecido su dominio sobre una base más sólida que la de cualquier conquistador militar o amo económico. El estado A, no necesitaría amenazar con la fuerza militar o usar presiones económicas para lograr sus fines. Para ello, la subordinación del estado B a su voluntad se habría producido por la persuasión de una cultura superior y por el mayor atractivo de su filosofía política.”*<sup>22</sup>

Es decir que mediante la subordinación ideológica cultural, una unidad política reemplaza, para el logro de su objetivo de imponer su voluntad a otra unidad política, el uso o amenaza de la fuerza – formas eficiente en el corto y mediano plazo pero deficientes en el largo plazo – por la seducción y la persuasión.

---

<sup>22</sup>. MORGENTHAU, Hans, Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 86.

Las políticas destinadas a lograr la subordinación ideológica - cultural, es decir las políticas destinadas a lograr la imposición de los objetivos de un estado por medio de la seducción, han sido denominadas, elegantemente, por Joseph Nye como "**poder blando**". Al respecto, afirma el propio Nye: "**Hay una forma indirecta de ejercer el poder. Un país puede obtener los resultados que prefiere en la política mundial porque otros países quieren seguirlo o han accedido a un sistema que produce tales efectos.** En este sentido, es tan importante establecer la agenda y estructurar las situaciones en la política mundial como lo es lograr que los demás cambien en situaciones particulares. Este aspecto del poder - es decir, lograr que los otros quieran lo que uno quiere - puede denominarse comportamiento indirecto o cooptivo de poder. Está en contraposición con el comportamiento activo de poder de mando consistente en hacer que los demás hagan lo que uno quiere. **El poder cooptivo puede descansar en la atracción de las propias ideas o en la capacidad de plantear la agenda política de tal forma que configure las preferencias que los otros manifiestan.** Los padres de adolescentes saben que, si han estructurado las creencias y las preferencias de sus hijos, su poder será más grande y durará más, que si sólo ha descansado en el control activo. De igual manera, los líderes políticos y los filósofos, hace mucho tiempo que han comprendido el poder que surge de plantear la agenda y determinar el marco de un debate. La capacidad de establecer preferencias tiende a estar asociada con recursos intangibles de poder tales como la cultura, la ideología y las instituciones. Esta dimensión puede pensarse como un poder blando, en contraste con el duro poder de mando generalmente asociado con recursos tangibles tales como el poderío militar y económico."<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>. NYE, Joseph, La naturaleza cambiante del poder norteamericano, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, Págs. 39 y 40.

## Subordinación ideológica e insubordinación fundante

En la historia de las relaciones internacionales, la primera unidad política en utilizar, de forma sistemática y premeditada, la subordinación ideológica-cultural, como herramienta fundamental de su política exterior, para imponer su voluntad a las otras unidades políticas fue, Gran Bretaña, presentando al libre comercio como un principio científico de carácter universal, Inglaterra logró que las elites de conducción de la mayoría de las otras unidades políticas que integraban el sistema internacional hicieran lo que Inglaterra quería, es decir, que abrieran sus economías para la libre importación de los productos industriales británicos. Tal fue el caso, por ejemplo, de la elite francesa durante la revolución que, totalmente subordinada ideológicamente, el 4 de agosto de 1789 estableció el libre comercio.<sup>24</sup> Similar caso se produjo, en el Río de la Plata, cuando la Junta Revolucionaria que, el 25 de mayo había sustituido al Virrey Cisneros estableciendo un gobierno autónomo, el 26 del mismo mes, firmó , con el Capitán Charles Montague Fabian, jefe de la flota británica fondeada en la rada del puerto de Buenos Aires, el **Acta de Libre Comercio**.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>. Paradójicamente, la revolución francesa fue, en un principio, funcional a los intereses económicos y políticos de Gran Bretaña: *"Después de 1789, la revolución política francesa consolidó la revolución industrial inglesa. La noche del 4 de agosto de 1789, la constituyente, abolirá los obstáculos al tráfico internacional en una borrachera doctrinaria liberal que hace exclamar a Camilo Desmoulina: 'En esta noche histórica han caído todos los privilegios; se ha concedido la libertad de comercio; la industria es libre.'* **Francia se llena de tejidos ingleses de Manchester, que arruinan su producción nativa a los compases de la libertad, la igualdad y la fraternidad...**Europa se arruina, pero sus teóricos leen, en Adam Smith, que la libertad de comercio es la base de la riqueza, y les parece una verdad científica y sin réplica. Es la base de la riqueza pero para Inglaterra solamente...Los liberales ingleses dueños del capital industrial, aplauden las locuras de la Constituyente. Pitt mira, en 1790, complacido la obra revolucionaria." No era para menos, Inglaterra estaba conquistando, comercialmente, a Europa, a los compases de la Marsellesa. ROSA, José María, Historia Argentina, ed. Oriente, Buenos Aires, 1974, p. 12.

<sup>25</sup>. "Ese mismo 26 de mayo para festejar el enorme triunfo que Inglaterra venía de conseguir el capitán de la escuadra británica empavesó las naves y disparó salvas de festejo." GULLO, Marcelo, La historia oculta, La lucha del pueblo argentino por su independencia del imperio inglés, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2013, p. 124.

Una de las cuestiones más llamativas pero, a su vez más ignoradas de la historia de las relaciones internacionales, se refiere al hecho de que, a partir de su industrialización, Gran Bretaña pasó a actuar con deliberada duplicidad. Una cosa era lo que efectivamente había realizado - y realizaba - en materia de política económica para industrializarse y progresar industrialmente y otra, aquella que, ideológicamente, propagaba, con Adam Smith y otros voceros. Inglaterra se presentaba al mundo como la patria del libre comercio, como la cuna de la no intervención del estado en la economía cuando, en realidad, había sido, en términos históricos, la patria del proteccionismo económico y del intervencionismo estatal.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>. Desde el análisis histórico serio no hay ninguna duda de que Gran Bretaña fue la "patria del proteccionismo económico". El primer intento de desarrollar la fabricación de tejido de lana - alterando deliberadamente los principios del libre comercio y el libre mercado - fue llevado a cabo por Eduardo III (1327-77). Este, prohibió lisa y llanamente, la importación de tejidos de lana. Importa destacar que, después de Eduardo III, la orientación dada por éste, a la economía inglesa, fue continuada por sus sucesores que procedieron, en 1455, a prohibir la introducción de tejidos de seda a fin de favorecer a los artesanos ingleses. Años más tarde, a fin de desplazar a los negociantes italianos y flamencos, se prohibió a los extranjeros exportar lanas. En 1464 - como destaca Henri Pirenne - la monarquía decretó la prohibición de la entrada de paños del continente, anunciando, de esa forma, la política decididamente proteccionista que, pocos años más tarde, llevará a cabo Enrique VII, a partir de 1489. No cabe duda alguna que, a partir de Enrique VII, el proteccionismo económico se convirtió en una verdadera política de Estado. Enrique VII e Isabel I, usaron el proteccionismo, las subvenciones, la distribución de derechos de monopolio, el espionaje industrial patrocinado por el gobierno y otros medios de intervención gubernamental, para desarrollar la industria manufacturera de la lana de Inglaterra, a la sazón, el sector más avanzado tecnológicamente de Europa. En 1565, Isabel I renovó y reformuló, la prohibición de exportar ovinos vivos establecida por Eduardo III, penando con un año de cárcel y la amputación de la mano izquierda, a todo aquel súbdito que violara la prohibición de exportar ovejas vivas. En caso de reincidencia la legislación permitía la aplicación de la pena de muerte. Finalmente, en 1578, Isabel estimó que Gran Bretaña estaba ya en condiciones de procesar toda su producción de lana y procedió, en consecuencia, a prohibir totalmente la exportación de lana virgen. Isabel I, además de fomentar la industria manufacturera de la lana, promovió la totalidad de la economía nacional inglesa protegiendo a la naciente industria de la metalurgia, de la refinación de azúcar, del cristal, del jabón, del alumbre y de la sal. Isabel, desarrolló el mercado interno para la naciente industria, estableciendo salarios mínimos, dictando diversas leyes protectoras de los campesinos y proporcionando trabajo a los pobres. Durante los 45 años de reinado de Isabel I, Inglaterra gozó de una extraordinaria prosperidad económica.

El estudio de la historia de la economía inglesa –afirma Helio Jaguaribe - demuestra que la industrialización británica, incipiente desde el Renacimiento isabelino y fuertemente desarrollada desde fines del siglo XVIII, con la Revolución Industrial, tuvo, como condición fundamental, el estricto proteccionismo del mercado doméstico y el conveniente auxilio del Estado al proceso de industrialización. Obtenidos para sí, los buenos resultados de esa política, Gran Bretaña se esmeró en sostener, para los otros, los principios del libre comercio y de la libre actuación del mercado, condenando, como contraproducente, cualquier política proteccionista por más tenue que esta fuese. Imprimiendo a esa ideología de preservación de su hegemonía, las apariencias de un principio científico universal de economía logró, con éxito, persuadir de su procedencia, por un largo tiempo (de hecho, pero teniendo como centro a los Estados Unidos, Alemania y Japón, hasta nuestros días), a los demás pueblos que, así, se constituyeron, pasivamente, en mercado para los productos industriales británicos y después para los norteamericanos, alemanes o japoneses, permaneciendo como simples productores de materias primas.<sup>27</sup>

De esa forma, la subordinación ideológica - en las naciones que aceptaron los postulados del libre comercio, como un principio científico de carácter universal -, se constituyó en el primer eslabón de la cadena que las ataba y condenaba al subdesarrollo endémico y a la subordinación política, más allá de que logaran mantener los atributos formales de la soberanía.

---

Al respecto de cómo el proteccionismo económico y el impulso estatal fueron la clave del desarrollo industrial de Inglaterra pueden consultarse las siguientes obras: CHANG, Ha-Joon, ¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres, Buenos Aires, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, 2009. GULLO, MARCELO, La Insubordinación Fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2008. GULLO, Marcelo, Insubordinación y desarrollo. Las claves del éxito y el fracaso de las naciones, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2012. REINERT, Eric, La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres, Barcelona, Ed. Crítica, 2007. TRIAS, Vivián, El Imperio británico, Cuadernos de Crisis nº 24, Buenos Aires, Ed. Del noroeste, 1976.

<sup>27</sup>JAGUARIBE, Helio, prólogo a La insubordinación fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones, GULLO, Marcelo, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2008, p. 14.

A partir de entonces, para que un proceso emancipatorio - emprendido por cualquier unidad política sometida a la subordinación ideológica británica - fuese exitoso debía partir, necesariamente, de la ejecución de una insubordinación fundante, es decir de la puesta en marcha de una insubordinación ideológica - consistente en el rechazo de la ideología de dominación difundida por Gran Bretaña: el libre comercio - que debía ser complementada con la aplicación de un adecuado impulso estatal (proteccionismo económico, inversiones públicas, subsidios estatales ) que pusiese en marcha el proceso de industrialización. Fue, ciertamente, gracias a la realización de sus respectivas insubordinaciones fundantes que, Estados Unidos, Alemania y Japón lograron industrializarse y convertirse en países efectivamente autónomos. <sup>28</sup>

Dado que la estrategia de subordinación ideológica adoptada por Inglaterra como principal forma de dominación fue después continuada por las otras unidades políticas - Estados Unidos Alemania y Japón - que lograron, gracias a la realización de sus propias insubordinaciones fundantes, emanciparse e industrializarse, resultó entonces hasta la actualidad que, necesariamente, por lógica consecuencia, todo proceso emancipatorio exitoso fuese el producto de una insubordinación fundante, es decir de una insubordinación ideológica más un adecuado impulso estatal.

Ciertamente Gran Bretaña y los Estados Unidos no fueron las únicas ni las últimas unidades políticas que utilizaron la subordinación ideológica para imponer su voluntad a otras unidades políticas ni el liberalismo y el libre comercio las únicas ideologías utilizadas para lograr la subordinación ideológica cultural. La Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas - después del desplazamiento de Trotsky (1879-1940) por Stalin (1878-1953) y hasta su disolución, en 1990 - utilizó, muy eficientemente, el marxismo-leninismo como ideología de subordinación. La Universidad Patrick Lumumba, fundada en Moscú, el 5 de febrero de 1960, cumplió, para la Unión Soviética, la misma función que la Universidad de Chicago, para los Estados Unidos.

---

<sup>28</sup> Al respecto ver: GULLO, Marcelo, La insubordinación fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2008.

## **Política exterior y política económica**

A partir de la Revolución Industrial, la política exterior de Gran Bretaña tuvo como uno de sus principales objetivos el de imponer, a los otros estados integrantes del sistema internacional, la adopción de un modelo económico basado en la apertura indiscriminada de la economía, es decir a la aceptación absoluta del libre comercio y de la teoría de la división internacional del trabajo. Algo similar a aquello que, actualmente, hacen los Estados Unidos, Alemania o Francia y que, en el mediano plazo, también hará la República Popular China. Por lógica consecuencia, el modelo económico adoptado por los estados sujetos a la presión británica se transformaba en un acto de aceptación o de resistencia a la voluntad de Gran Bretaña como potencia hegemónica y, de esta forma, en el elemento fundamental de la relación con dicha potencia. De esta manera se intrincaba la política económica con la política exterior. Es decir que, para todo estado sujeto a la presión británica, la adopción de un modelo económico basado en el libre comercio o en el proteccionismo económico era un acto o una acción de política exterior.

## **La esencia de la Política exterior en sentido restrictivo**

En un sentido absolutamente restrictivo puede afirmarse que la política exterior - por contraposición a la política doméstica o interna- consiste en las acciones con finalidad política - sean éstas ejecutadas por órganos oficiales o no oficiales, sean éstas visibles o encubiertas -, llevadas a cabo por el estado fuera de los límites de su territorio. Para llevar a cabo las acciones fuera de su territorio, los estados cuentan, tanto con instrumentos oficiales, como con instrumentos no oficiales. Es decir que existen generadores oficiales de la política exterior - los organismos del estado- y generadores no oficiales - las empresas privadas, las fundaciones, las ONG -, de la política exterior. Importa precisar que las acciones de un estado fuera de su territorio pueden tener un carácter público (visible), o un carácter secreto (invisible).

## **La esencia de la Política exterior en un sentido amplio**

Recordemos nuevamente que la hipótesis sobre la cual reposan las relaciones internacionales consiste en que las unidades políticas que integran el sistema internacional siempre se esfuerzan en imponer, unas a otras, su voluntad. Ningún estado puede sustraerse al hecho fáctico de que la política internacional comporta, siempre, un choque de voluntades: voluntad para imponer o voluntad para no dejarse imponer la voluntad del otro. Por ello, para cualquier estado, la política exterior implica, siempre, resolver el interrogante de cómo va a relacionarse con el mundo exterior, el cómo va a relacionarse con los "otros", es decir con el conjunto de estados que integran el sistema internacional. Sin embargo, es preciso aclarar que, en el escenario internacional, hay siempre un "otro principal", es decir la unidad política que más poder tiene y siempre que una unidad política se encuentra frente a otra unidad política que la sobrepasa en poder,- debe optar entre la sumisión (subordinación) o la resistencia (insubordinación). La sumisión implica siempre abdicar total o parcialmente de la capacidad de decisión propia sobre los asuntos internos o externos. La subordinación consiste en la aceptación, en mayor o menor grado, de la voluntad de la otra unidad política que la sobrepasa en poder. La subordinación conduce siempre a la dependencia. La resistencia o insubordinación implica siempre un intento de ponerle límites a la voluntad de la otra unidad política sea en los asuntos internos del propio estado o en el escenario internacional. La insubordinación supone siempre un intento de preservar la capacidad de decisión propia total o parcialmente sea en el plano interno o en el externo. La insubordinación o resistencia, cuando es exitosa, conduce siempre a la autonomía, entendida ésta como la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Es preciso aclarar, por supuesto, que: entre la dependencia total y la autonomía plena hay cientos de grados y matices.

## **Los tipos ideales de relación posibles con la unidad política principal.**

Entre una unidad política y el otro principal (la potencia hegemónica o las potencias hegemónicas), se pueden dar cuatro tipos ideales de relación posible:

- 1.) Subordinación pasiva
- 2.) Subordinación activa
- 3.) Insubordinación pragmática
- 4.) Insubordinación revisionista.<sup>29</sup>

El poder llevar adelante uno u otro tipo de relación con el otro principal depende siempre de tres factores: a.) De la relación de fuerza tanto interna como externa, b.) Del margen de maniobra internacional, c) De la voluntad política de la elite de conducción. Importa precisar que, la relación de fuerzas interna no es simplemente la resultante de los intereses y capacidades de los actores domésticos en pugna porque hay que tener siempre presente que la potencia hegemónica interviene en los asuntos internos de las otras unidades políticas a través de los sectores de la población que controla por medio de la subordinación ideológica cultural, a través de los actores económicos, con los cuales comparte intereses mercantiles y/o financieros y a través de los actores políticos que logra sobornar, intimidar o extorsionar.

### **La subordinación pasiva**

En la subordinación pasiva se abdica totalmente de la capacidad de decisión propia sobre los asuntos internos o externos que interesan estratégicamente a la potencia hegemónica conservándose sólo la capacidad de decisión sobre los asuntos en que no está presente el interés estratégico de la potencia hegemónica, es decir el "otro principal". Los estados que se encuentran en una situación de

---

<sup>29</sup>. Para la elaboración de estos cuatro tipos ideales de relación entre una unidad política y el otro principal ( la potencia hegemónica o las potencias hegemónicas), nos hemos inspirado ( actualizándolo y corrigiéndolo en la medida de lo requerido por los cambios producidos en el sistema internacional), en el pensamiento de Juan Carlos Puig (1928-1989) expuesto, principalmente, en su obra *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, ed. Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980,

subordinación pasiva, poseen sólo formalmente, una política exterior pues, en los asuntos de importancia estratégica, su política exterior no es sino, la expresión de los deseos e intereses de la potencia hegemónica. Con respecto a la política económica de los estados que se encuentran en situación de subordinación pasiva, puede decirse que ésta es el resultado de la simple aplicación del modelo económico querido e impuesto por la potencia hegemónica.

Sin temor a exagerar puede decirse que, una unidad política en situación de subordinación pasiva, posee formalmente un gobierno soberano y los atributos formales de la soberanía, himno, bandera y ejército, pero, en realidad, se encuentra en una situación de "para-colonialismo".

En los casos en que se plantea, una situación de subordinación pasiva, la potencia hegemónica impone su voluntad sea porque la relación de fuerzas no le permite a la unidad política, sujeta a la presión de la potencia hegemónica, ninguna otra alternativa o porque la potencia hegemónica ha logrado imponer su voluntad, a la elite de la unidad política sujeta a su presión, a través del soborno, de la subordinación ideológica cultural o por medio de una combinación de ambos métodos.

Cuando la potencia hegemónica intenta imponer su voluntad sobre una unidad política cuya forma de gobierno es la democracia, necesariamente la subordinación ideológica no sólo estará dirigida a ganar la mentalidad de la clase política, sino la de la mayoría de la población. En muchas ocasiones una parte sustancial de la clase dirigente es consciente de la subordinación que sufre su estado pero, corrompida moralmente, no atina ni a denunciar la situación, ni a intentar cambiarla porque sólo está interesada en mantenerse en sus cargos de gobierno o en saquear - a través de la corrupción - el presupuesto del estado. En Argentina, la mayoría de los dirigentes políticos (gobernadores, intendentes, diputados y senadores), pertenecientes al Partido Justicialista, durante los dos gobiernos del presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), fueron un claro ejemplo de lo que venimos de exponer. La clase política rusa, durante el gobierno de Boris Yeltsin (1991-1999), es otro claro ejemplo de lo que venimos afirmando.

Puede sostenerse que todas las repúblicas hispanoamericanas se encontraron, luego de sus respectivas independencias de España, en situación de subordinación pasiva con respecto a Gran Bretaña que, para lograr llegar a establecer tal situación utilizó tanto la subordinación ideológica como el soborno. Todas las repúblicas hispanoamericanas, a excepción del Paraguay y al contrario de lo acaecido en los Estados Unidos, adoptaron el libre comercio, la ideología que Inglaterra difundía en el mundo como ideología de subordinación. Pasando, de esa forma, todas ellas del collar visible español al collar invisible inglés. Importa precisar que Gran Bretaña, para reforzar la situación de subordinación pasiva, logró que las jóvenes repúblicas hispanoamericanas se endeudaran con el Reino Unido con la particularidad de haber otorgado créditos de los que sabía que las repúblicas no estaban en condiciones de pagar, siquiera, los intereses y con el agravante de que los créditos eran irreales pues, generalmente, sólo un mínimo porcentaje del monto otorgado llegaba realmente a los estados que lo habían solicitado.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>. En 1825, la deuda externa de las jóvenes repúblicas hispanoamericanas con la banca inglesa, era de un poco más de 17 millones de libras, la cual, se distribuía, por repúblicas, de la siguiente manera: La gran Colombia -que abarcaba las actuales repúblicas de Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá- 6,75 millones, México 6,40 millones, Perú 1,82 millones, Chile 1 millón, Argentina, 1 millón, América Central 0,16 millones. Según Raúl Scalabrini Ortiz, de la suma recibida, sólo llegaron al Río de la Plata, en oro, como estaba convenido, el 4% de lo pactado, o sean 20.678 libras. Tal fue el peso de la deuda contraída, por las repúblicas hispanoamericanas, con la banca inglesa, que ésta, se constituyó en una carga insoportable para las jóvenes repúblicas. Argentina logró pagar, finalmente, su primer empréstito cien años después, en 1946. Venezuela consiguió recién en 1952, cancelar la deuda que había heredado de la Gran Colombia, con la banca inglesa. Ecuador terminó de "pagar" su primer empréstito con los ingleses, recién, en 1976. Al respecto, ver las siguientes obras: JENKS, L., *The migration of British capital to 1875*, London, Ed. Thomas Nelson and Sons, 1963. AVELLA GOMEZ, Mauricio, *Antecedentes históricos de la deuda externa colombiana*, Revista Económica Institucional, Segundo Semestre, Vol. 6, Bogotá, Universidad Extremado de Colombia. SCALABRINI ORTIZ, Raúl, *Política británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Ed. Sol 90, 2001.

Venezuela, por ejemplo, se encontró en una situación de subordinación pasiva desde su constitución como república independiente en 1831, hasta la llegada al gobierno de Rómulo Betancourt ( 1908-1981) , en 1945, aunque en el transcurso de ese lapso de tiempo el "otro principal" fue, primero Gran Bretaña y luego los Estados Unidos. El Perú, sufrió una situación de subordinación pasiva desde su derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1883), hasta la primera presidencia del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry( 1912-2002), en 1963, aunque, como en el caso venezolano, el "otro principal" fuese, primero Gran Bretaña y luego los Estados Unidos. Argentina durante las presidencias de Mitre (1862-1868) y Sarmiento (1868-1874), estuvo en una completa situación de subordinación pasiva respecto de Gran Bretaña.

En Europa, Alemania y en el Asia, Japón, desde el momento de sus respectivas rendiciones incondicionales a los Estados Unidos y hasta el estallido de la Guerra Fría, son dos claros ejemplos de unidades políticas en situación de subordinación pasiva. Las repúblicas socialistas de Europa del este - Checoslovaquia, Hungría, la República Democrática Alemana, Polonia, Bulgaria y Rumania - mantuvieron una relación de subordinación pasiva respecto de la Unión Soviética, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta la caída del Muro de Berlín, en diciembre de 1989. Durante ese periodo histórico la Unión Soviética ejerció su dominio sobre Europa del Este, a través de la subordinación ideológica, el uso de la fuerza y la amenaza del uso de la fuerza. Es preciso aclarar que, cuando Hungría en 1956, o Checoslovaquia en 1968, intentaron salir de sus respectivas situaciones de subordinación pasiva para entablar una relación de subordinación activa (que en el caso de Checoslovaquia quedaba sintetizada en la consigna de construir un socialismo con rostro humano), la Unión Soviética no dudo en hacer uso de la fuerza militar para impedir dichos intentos. Más recientemente encontramos otros ejemplos de subordinación pasiva en los caso de Rusia mientras fue gobernada por Boris Yeltsin (1991-1999) o de Argentina durante la última dictadura militar (1976-1983), o durante las presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999- 2001). En la actualidad podría afirmarse que Grecia estuvo, desde la creación del Euro, y hasta la llegada al poder de Alexis Tsipras, en enero del 2015, en una situación de subordinación pasiva frente Alemania.

## La subordinación activa

En la subordinación activa la unidad política confrontada a la presión de la potencia hegemónica - es decir del "otro principal" - abdica sólo parcialmente de la capacidad de decisión propia sobre los asuntos internos o externos. , Mientras en la subordinación pasiva la situación de sumisión es el resultado de una relación de fuerza desfavorable, del soborno de la clase dirigente, de la subordinación ideológica o de la combinación de ambas cosas, en la subordinación activa la sumisión es principalmente el resultado una relación de fuerzas desfavorable entre la unidad política y el "otro principal". La principal diferencia que existe entre la subordinación pasiva y la subordinación activa es que en esta la subordinación es tolerada, pero no aceptada. La elite de conducción - respetando los grandes intereses estratégicos de la potencia hegemónica y, aceptando o rechazando parcialmente, el modelo económico por ella propuesto -, trata de fijar fines propios y distintos para su estado de los que le ha asignado la potencia hegemónica. Fines propios que pueden hasta llegar a conformar el embrión de un proyecto nacional. Esto sucede porque la elite de conducción no ha sido ganada ni por el soborno ni conquistada ideológicamente y sólo está dispuesta a tolerar la situación de subordinación porque la relación de fuerzas le es completamente desfavorable. La elite de conducción vive la situación de subordinación como un hecho negativo que debe tener un carácter provisorio, transitorio y aspira, permanentemente, a lograr una mayor autonomía. La elite de conducción fija ciertos "límites extremos" a la acción de la potencia hegemónica y si ésta trata de ultrapasarlos, la elite de conducción está dispuesta a llevar a cabo una resistencia encarnizada. <sup>31</sup> A este tipo de subordinación Carlos Moneta<sup>32</sup> y Felix Peña<sup>33</sup> la denominan "dependencia consentida" y, Juan Carlos Puig "dependencia nacional".

---

<sup>31</sup>. PUIG, Juan Carlos, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Ed. Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980, p. 150.

<sup>32</sup> MONETA, Carlos, "Un modelo de política exterior", *Análisis*, nº 532, Buenos Aires 1971.

<sup>33</sup> PEÑA, Félix, "Argentina en América Latina", *Criterio*, nº 10, Buenos Aires, 1970.

Quizás Brasil – desde la instalación de la corte portuguesa en Río de Janeiro, el 7 de marzo de 1808, (con excepción del período comprendido entre 1843 y 1861, cuando Brasil intenta mantenerse en una situación de insubordinación pragmática medular), hasta la instauración por parte del presidente de Getulio Vargas del Estado Novo, en noviembre de 1937 – sea el ejemplo más claro que pueda citarse de un caso de subordinación activa.<sup>34</sup> Los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry en el Perú (1963-1968 y 1980-1985), los de Rómulo Betancur en Venezuela ( 1945-1948 y 1959-1964) , el de Arturo Frondizi en Argentina ( 1958-1962), el de Robert Schuman en Francia (1947-1948), el de Konrad Adenauer en Alemania (1949-1963), el Alcide De Gasperi en Italia (1945-1953), y el de Fidel Castro en Cuba (1961-1989) con respecto a la Unión Soviética, son todos ellos, también, ejemplos claros de una política de subordinación activa.

### **La insubordinación pragmática**

En la insubordinación pragmática la unidad política confrontada a la voluntad de la potencia hegemónica - es decir del "otro principal" – recupera totalmente la capacidad de decisión propia sobre los asuntos internos y, cuando no es superficial, sino profunda, pone en marcha un proceso de insubordinación fundante pero, en el plano externo, si bien recupera su capacidad de decisión, trata de no llevar adelante una política exterior de desafío sistemático de los intereses

---

<sup>34</sup>. Con la independencia, la elite de conducción luso-brasileña aceptó el modelo económico - basado en la no intervención del estado en la economía y el libre comercio- propuesto por Gran Bretaña pero se fijó fines geopolíticos propios. Con razón. Celso Lafer afirma que, el dominio británico en Brasil "*no fue tolerado pacíficamente y que el país, en la medida de lo posible, reaccionó y defendió su independencia*". (LAFER, Celso, Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, p. 81). La preocupación permanente de la elite brasileña fue conservar intacto el territorio brasileño, neutralizando las tendencias separatistas de algunas regiones que, embozadamente Gran Bretaña siempre se encargó de fomentar. La elite de conducción luso-brasileña no estuvo jamás dispuesta - al contrario de los políticos unitarios que tuvieron a su cargo el gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata desde 1816 hasta 1829- a permitir, la fragmentación territorial deseada por Gran Bretaña y estuvo siempre dispuesta a llevar a cabo una resistencia encarnizada para impedir cualquier intento inglés de balcanización del Imperio del Brasil. Ese, fue el límite extremo que la elite brasileña impuso a la acción de la potencia hegemónica.

de la potencia hegemónica, es decir que trata de no enfrentar la voluntad de la potencia hegemónica en los asuntos que, para ella son cruciales o estratégicos. Los enfrentamientos con la potencia hegemónica, cuando se producen, se deben, siempre, a iniciativas o acciones de la potencia hegemónica tendientes a entorpecer o hacer abortar el proceso de insubordinación. En el plano externo la unidad política insubordinada esta, generalmente, con respecto a la potencia hegemónica, en una posición defensiva y no ofensiva. Se trata, entonces, de una unidad política que no está incluida en la órbita de la hegemonía del "otro principal", está sometida a fuertes presiones, no tiene condiciones para oponerse a la hegemonía del "otro principal" pero, tiene condiciones de establecer una "frontera" a esa hegemonía.

Para que una unidad política esté en situación de plantearse una relación de insubordinación pragmática se requiere, siempre y en todos los casos, que el estado – que está confrontado a la presión de la potencia hegemónica – haya logrado alcanzar el "umbral de resistencia", es decir la capacidad de poder determinar lo que se hace en su propio territorio y que, la elite de conducción esté dispuesta a hacer valer, a utilizar, esa capacidad.

Cabe aclarar que, la realización en el plano interno de un proceso de insubordinación fundante, es la condición necesaria para que cualquier unidad política pueda mantenerse, en el largo plazo, en situación de insubordinación pragmática. Importa resaltar que, cuando la elite de conducción de una unidad política decide llevar adelante una política de insubordinación pragmática, sin poner en marcha en el plano interno un proceso de insubordinación fundante, -sea porque no sabe, no quiere, o no puede - esa insubordinación pragmática constituye una insubordinación pragmática "epidérmica" mientras que, si la elite de conducción política, de la unidad que decide llevar adelante una política de insubordinación pragmática, pone en marcha un proceso de insubordinación fundante, esa insubordinación pragmática se constituye en una insubordinación pragmática "medular". Importa precisar que todo proceso de insubordinación pragmática "epidérmica", de no convertirse en un proceso de insubordinación pragmática "medular", está, en el largo plazo, condenado al fracaso.

Quizás Estados Unidos - desde su independencia formal de Gran Bretaña hasta la Primera Conferencia Panamericana celebrada en 1889 - sea el ejemplo más claro que pueda citarse de un caso de insubordinación activa "medular".<sup>35</sup> El Imperio alemán, sostuvo una política de insubordinación pragmática medular mientras el canciller Otto von Bismarck (1815-1898) se mantuvo en su cargo entre los años 1871 y 1890.<sup>36</sup> En América del Sur la Confederación Argentina llevó a cabo una política de insubordinación pragmática medular de 1835 a 1852 y el Imperio de Brasil de 1843 a 1861.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> . Fue George Washington (1732-1799) quien con su ejemplo y testamento político determinó la política exterior y el tipo de relación que la joven república norteamericana debía seguir frente al Reino Unido de Gran Bretaña. La política de insubordinación pragmática establecida por Washington, y que todos los presidentes siguieron a pie juntillas hasta 1889, fue el factor principal que hizo, por ejemplo, que los Estados Unidos no interviniesen a partir de 1789 a favor de la Revolución Francesa a pesar de las afinidades ideológicas que lo unían a la Francia revolucionaria.

<sup>36</sup>. Luego de la guerra franco prusiana y el nacimiento del Imperio alemán en 1871, Otto von Bismarck, el canciller de Hierro, se transformó en el principal garante de la estabilidad de Europa y concentró las fuerzas de Alemania, en la realización de su propia insubordinación fundante, tratando de no perturbar en nada a la política exterior británica. Bismarck para no desafiar a Gran Bretaña mantuvo a Alemania apartada de la vorágine imperialista que por entonces arrastraba al resto de las potencias europeas. Fue precisamente la decidida política de Bismarck de no participar en la carrera colonial para no enfrentar a Gran Bretaña, la que le enfrentó con el nuevo emperador, Guillermo II (1888-1918), partidario de la adquisición de un Imperio ultramarino, asunto que provocó la caída de Bismarck en 1890.

<sup>37</sup>. El imperio de Brasil intentó desde el año 1843 al 1861, llevar a cabo una política de insubordinación pragmática "medular". Con la independencia, el Brasil heredó el tratado de 1810 que, en lo esencial, con el pretexto de facilitar recíprocamente, la navegación y el comercio, había otorgado el monopolio del transporte de mercaderías de y para Brasil, a la marina mercante inglesa y había concedido a las mercaderías británicas la tarifa privilegiada del 15 % ad valorem. Luego Gran Bretaña, siguiendo la misma política de dar ayuda diplomática o militar, a cambio de favores económicos, logró en 1827 prorrogar el tratado de 1810 quince años y, en 1843 extender su vigencia hasta el 9 de noviembre de 1844. Sin embargo, para 1843, un sector de la elite luso brasileña ya era consciente que los acuerdos de libre comercio con Gran Bretaña habían ejercido una acción inhibitoria sobre el desarrollo industrial brasileño y que, una tarifa proteccionista bien planteada, como la que aplicaban los Estados Unidos, podía instaurar condiciones propicias para realizar la industrialización del Brasil. Fue entonces que: *"El gabinete conservador de 1843, con Francisco Joaquim Viana en el Ministerio de Hacienda se rebela contra el liberalismo de Cairú y Vasconcelos - que había contribuido a hacer aceptable el tratado de 1810 y su prorroga en 1827-, y adopta, según Liszt, una política proteccionista e industrialista. Hace frente a la presión británica y la vigencia del tratado se limita a un año más. El 10 de noviembre de 1844, Manuel Alves Branco, Vizconde de Caravelas, liberal*

Ya entrado el siglo XX, el primer gobierno de Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1952), el de Getulio Vargas en Brasil (1951-1954), el de Charles de Gaulle en Francia (1958-1965), el de Mohamad Mossadegh en Irán (1951-1953), el de Josip Broz Tito en

---

*moderado, sucesor de Francisco Joaquim Viana, declara, solemnemente, que el día anterior se ha extinguido el antiguo tratado. En ese mismo año, Alves Branco regula la nueva tarifa aduanera, votada el año anterior, que eleva del 30 por 100 al 60 por 100 ad valorem los impuestos sobre los artefactos extranjeros, de acuerdo con la mayor o menor posibilidad y conveniencia de estimular la producción nacional".* Brasil comenzaba, de esa forma, a recorrer el mismo camino que habían seguido los Estados Unidos, desde la asunción de Alexander Hamilton como secretario del Tesoro. La reacción de Inglaterra fue enérgica y casi inmediata estableciendo, el 8 de agosto de 1845, la represión definitiva del tráfico de esclavos y lanzando, a través de los diarios que controlaba en Brasil, a través de la subordinación ideológica o a través del soborno, una campaña de prensa furibunda y permanente contra el proteccionismo económico instaurado por el Vizconde de Caravelas. Sin embargo, la iniciativa privada brasileña respondió de forma extraordinariamente positiva y tuvo lugar en Brasil, a partir de la política proteccionista instaurada en 1844, un sorprendente surgimiento industrial. *"Según Caio Prado hijo, en el decenio subsiguiente al de 1850 se establecieron en Brasil 62 empresas industriales, 14 bancos, 3 cajas de ahorro, 20 compañías de navegación a vapor, 23 de seguros, 4 de colonización, 8 mineras, 3 de transporte urbano, 2 de gas y 8 líneas de ferrocarriles."* Importa destacar que los medios de prensa, a pesar del éxito de la política proteccionista, no cesaron su campaña antiproteccionista propagando una forma simplista y vulgarizada de liberalismo que sostenía que *"los precios de los productos industriales brasileños eran exorbitantes por ser consecuencia de una industria artificial"* y que *"más valía para el bien público que los artículos se comprasen en el exterior a menor precio"*. La campaña antiproteccionista - fomentada por Gran Bretaña - caló hondo en la opinión pública y en la tribuna parlamentaria, sobre todo desde mediados de 1857 a finales de 1858, cuando durante la gestión de Bernardo de Souza Franco, se desató un proceso inflacionario. Además los partidarios del libre comercio en los medios de comunicación y en el parlamento *"tenían a su favor los intereses pragmáticos de los exportadores brasileños de bienes primarios"* que se veían perjudicados por el aumento del precio de las manufacturas. Finalmente, en 1861, la sostenida campaña de prensa contra la política proteccionista y la oposición permanente de los grandes terratenientes exportadores de café y otros productos primarios, logró torcerle el brazo a los sectores proteccionistas, y el Brasil -bajo la administración de Angelo Muñiz Ferraz, futuro Barón de Uruguayana - adoptó, nuevamente, el libre comercio. De esta forma *"el desarrollo industrial brasileño tuvo un desenlace abortivo, en vez de haberse mantenido, como ocurrió en los Estados Unidos, en constante crecimiento."* De no haber sido abortada la política proteccionista *"podría haber provocado - y tal parecía ser su destino- el proceso de despegue del desarrollo brasileño, un siglo antes del momento en que se produjo"*. Brasil volvió entonces, a partir de 1861, estar en una posición de subordinación activa con respecto al "otro principal", Gran Bretaña, aceptando el

Yugoslavia entre los años 1948-1961<sup>38</sup>, respecto de la Unión Soviética, son claros ejemplos de insubordinaciones pragmáticas medulares, mientras que en el siglo XXI, el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), en Venezuela, es un claro ejemplo de insubordinación pragmática "epidérmica".

## **La insubordinación revisionista**

En la insubordinación revisionista, una unidad política, decide oponerse, sea a nivel regional o a nivel global, a la voluntad del otro principal porque aspira a disputarle a éste, espacios de poder, es decir "zonas de influencias" o, porque desea participar, junto a la potencia hegemónica, de la estructura hegemónica del poder mundial, es decir ser uno de los polos de poder en el caso de que el sistema sea multipolar o porque, directamente, aspira reemplazar a la potencia hegemónica, en tanto tal. La insubordinación revisionista

---

libre comercio y la división internacional del trabajo que lo colocaba como un simple productor de materias primas pero comenzó a elaborar una estrategia de acercamiento y alianza con el "otro principal" a nivel regional, los Estados Unidos, para atemperar y equilibrar la dominación británica. Importa destacar que en el altar de esta estrategia, iniciada por el mismo Emperador Pedro II, la elite de conducción brasileña sacrificó el sistema monárquico que le había dado óptimos resultados en materia de estabilidad política y mantenimiento de la integridad territorial. La república trajo, por el contrario, la inestabilidad política pero, sobre todo el crecimiento de las fuerzas disgregacionistas o balcanizadoras, de la unidad territorial del Brasil. El Brasil recién pudo revertir la situación de latente balcanización, en 1930, con la llegada al poder de Getulio Vargas quién además, en 1951, retomó el camino de la realización de la insubordinación fundante que se había abandonado en 1861 y lentamente comenzó a plantear que su relación con el "otro principal" - ya los Estados Unidos- no sería más, una relación de subordinación activa sino de insubordinación pragmática "medular". Todas las citas corresponden a JAGUARIBE, Helio, Desarrollo económico y desarrollo político, Buenos Aires, Ed. EUDEBA, 1964, Págs 155 a 160.

<sup>38</sup> En 1948, Tito comenzó un proceso de insubordinación ideológica con respecto a la Unión Soviética predicando la necesidad de elaborar y recorrer una vía independiente al socialismo a la que denominó "comunismo nacional". Pasando rápidamente de la rebelión ideológica a la acción política Tito decidió crear una economía fuerte e independiente de Moscú. y puso en marcha, entonces, un plan de desarrollo económico con el objetivo de alcanzar la independencia económica de Yugoslavia con respecto a la Unión Soviética, hecho que provocó una escalada diplomática entre Moscú y Belgrado, seguida de un duro y agresivo intercambio epistolar entre Stalin y Tito.

está caracterizada, entonces, por la decisión de una unidad política de modificar el orden regional dentro del cual se encuentra inscrita o el orden internacional en su conjunto.

Los Estados Unidos, a partir de la Primera Conferencia Panamericana realizada en 1889<sup>39</sup> y hasta mediado de 1930, protagonizaron un proceso de insubordinación revisionista de carácter regional exitoso mientras que, Argentina de 1952 a 1955 y, Francia de 1963 a 1968, protagonizaron, respectivamente, procesos de insubordinación revisionista de carácter regional finalmente fallidos.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> En 1881, James Baline,(1830-1893) Secretario de Estado de los Estados Unidos impulsó como eje central de una nueva política exterior norteamericana la realización de una Conferencia Panamericana. Sin embargo, la reunión no pudo llevarse a cabo tanto por la muerte del presidente de los Estados Unidos, la separación de James Baline de la Secretaría de Estado pero, sobre todo por la negativa del Congreso de Estados Unidos que prefería mantener una política de insubordinación pragmática y no aventurarse a llevar a cabo una política de insubordinación revisionista que implicaba enfrentar abiertamente a Gran Bretaña. En 1888, el Congreso cambio de posición y autorizó, mediante una ley, al Presidente a convocar a una Conferencia de los Estados del continente, determinando a su vez los temas a discutir. Los objetivos estratégicos de Estados Unidos eran la formación de una unión aduanera -que estableciera fuertes aranceles proteccionista- y la adopción del platón plata. Con estas medidas Estados Unidos buscaba expulsar a Gran Bretaña de América Latina y convertir a Latinoamérica en un mercado cautivo para la industria norteamericana en expansión. La concreción de esos dos objetivos implicaban un golpe mortal a Gran Bretaña que reaccionó utilizando su influencia sobre el gobierno argentino para que la delegación argentina enviada a la Conferencia boicoteara el proyecto norteamericana de unión aduanera y reemplazo del patrón oro por el patrón plata. Sobre los aspectos formales de la Primera Conferencia Panamericana ver: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina. [http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Amla/tapausal.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm)- Puede también consultarse a MUÑOZ ASPIRI, José Luis, La Conferencia Panamericana de 1998, <http://unamiradaaustral.com.ar/la-conferencia-panamericana-de-1889/>

<sup>40</sup> En 1963, después de haber resuelto el problema de Argelia, De Gaulle puso en práctica la segunda fase de su política exterior, que estará caracterizada por una actitud claramente revisionista con respecto al orden establecido en Europa Occidental por los Estados Unidos y como lo hace resaltar Raymond Aron en sus Memorias, por un cambio de lenguaje. En 1966, De Gaulle que se mantenía firme en su posición revisionista ordenó que las fuerzas armadas francesas fueron retiradas del comando integrado de la OTAN, y que todas las tropas no francesas abandonasen el territorio galo. La respuesta anglonorteamericana a la rebelión gaullista fue la organización encubierta, a través de sus respectivos órganos de inteligencia, de la revuelta estudiantil de mayo de 1968 que desestabilizo al gobierno francés y provocó la caída del gabinete del primer ministro gaullista Georges Pompidou. Al respecto ver

Por ser un caso poco conocido y olvidado conviene recordar que la República italiana, con Enrico Mattei (1906-1962) como presidente formal del Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) – y de facto como ministro de Relaciones Exteriores y ministro de Economía en la sombra – protagonizó, entre los años 1953 y 1962, un proceso de insubordinación revisionista de carácter regional que solo pudo ser detenido con el asesinato de Enrico Mattei, acaecido el 27 de octubre de 1962.<sup>41</sup>

Actualmente la República Federal Alemana, a partir de la decisión del Canciller Helmut Kohl de realizar, de un golpe de mano, en 1990, la unificación de Alemania – sin consulta previa con a los Estados Unidos – lleva adelante un lento y silencioso proceso de insubordinación revisionista de carácter regional con respecto a los Estados Unidos, mientras que al mismo tiempo Alemania, a partir

---

las siguientes obras: ARON, Raymond, *Mémoires: 50 ans de réflexion politique*, Paris, Ed. Julliard, 1983. BARNAVI, Elise et FRIEDLANDER, Saul, *La politique étranger du General De Gaulle*, Presses Universitaires de France, 1985. COUVE DE MURVILLE, Maurice, *Une politique Etrangère. 1958-1969*, Paris, Ed. Plon, 1971. HAMON, Leo, *La révision*, Paris, Ed. Stok, 1974. FERRO, Maurice, *De Gaulle et l'Amérique, une amitié tumultueuse*, Paris, Ed. Plon, 1973. GROSSER, Alfred, *Affaires Extérieures de la France 1944-1984*, Paris, Ed. Flammarion, 1984. LEDWIDGE, Bernard, *De Gaulle et les américains*, Paris, Ed. Flammarion, 1984.

<sup>41</sup> En 1953 Enrico Mattei impulsó la creación del Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), empresa estatal italiana, para que el Estado italiano pudiera competir directamente contra las grandes compañías petrolíferas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda y Francia, a quienes acusaba de cartelizarse y de esta manera beneficiarse mutuamente de los altos precios del petróleo, en lugar de establecer una competencia real. Mattei a fin de quebrar el monopolio de las 5 grandes hermanas del petróleo, inició una activa política de alianza con los países productores de petróleo como Irán o el financiamiento oculto del Frente Liberación Nacional que luchaba por la independencia de Argelia de Francia. La política de Mattei fue tan exitosa que Italia que apenas contaba con recursos petrolíferos, se convirtió en una gran potencia en este sector. Además, Mattei extendió la actividad del ENI a la construcción y control de oleoductos, lanzando al mar una gran flota de petroleros. Mattei como ministro de economía en la sombra, contrariando los principios del liberalismo económico, profundizó el rol protagónico del Estado en la economía. Mattei fomentó la investigación en materia de energía nuclear y dio un gran impulso a todas las industrias relacionadas con dicha energía. Por otra parte impulsó, incluso, la construcción de carreteras, hoteles y almacenes, bajo un prisma estatalizador e incluso anticapitalista, muy cercano al socialismo, proclamando que iba contra los grandes grupos financieros y monopolistas anglosajones. Para defender su política y popularizar la insubordinación ideológica que el mismo protagonizaba fundó el diario *Il Giorno* en Milán.

de la creación del Euro, lleva adelante un meticuloso proceso de subordinación de sus aliados europeos. Por otra parte Rusia – como lo demuestran los acontecimientos ocurridos en Crimea y Ucrania – ha comenzado a transitar el camino que la conduce hacia la realización de una insubordinación revisionista regional cada vez más clara.<sup>42</sup> Importa precisar que para que una insubordinación revisionista de carácter global sea efectiva y no simplemente “declarativa”, para que sea una decisión y un acto racional y no irracional, requiere, necesariamente, que la unidad política que la lleva a cabo haya adquirido condiciones económicas, tecnológicas y militares de “equipolencia”, con la potencia hegemónica. Mientras que, el haber alcanzado el umbral de resistencia, es la condición sine qua non, para que la decisión de llevar adelante una política de insubordinación pragmática sea una decisión racional con altas posibilidades de éxito<sup>43</sup>; el haber alcanzado el umbral de poder es la condición sine qua non, para que, la decisión de llevar a cabo una política de insubordinación revisionista de carácter global, no sea una decisión irracional que lleve a la unidad política que la ejecuta a la catástrofe.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> El presidente ruso Vladimir Putin llevó adelante – al comienzo de su primer gobierno cuando la relación de fuerzas le era absolutamente desfavorable- una política de subordinación activa cuya manifestaciones más notables fueron el cierre de las bases rusas de Cuba y Vietnam en el año 2000 y el apoyo al presidente norteamericano George Bush después de los atentados terroristas en Nueva York en septiembre del año 2001. Ese breve periodo de subordinación activa dio paso a un periodo más prolongado de insubordinación pragmática que se transformó a partir del mes de marzo del 2014 – luego de que el 97% de la población de Crimea optara por su incorporación a Rusia- en insubordinación revisionista regional.

<sup>43</sup> Recordemos que la realización de una insubordinación fundante es la condición necesaria para que una insubordinación pragmática sea posible de ser sostenida en el largo plazo. La realización de una insubordinación fundante es la condición indispensable para que el umbral de resistencia adopte un carácter estructural.

<sup>44</sup> En la historia reciente de América Latina es posible encontrar casos de gobiernos que, irresponsablemente, desde el punto de vista discursivo – y sin tener elementos de poder suficientes para hacer realidad el discurso- plantean, por cálculo electoral o infantilismo político, una insubordinación revisionista que solo existe en el relato oficial de dicho gobierno.

Cuando una unidad política que lleva a cabo una insubordinación revisionista disputa zonas de influencias o aspira a la co-hegemonía o simplemente desea llegar a ser un polo más de un sistema multipolar, el enfrentamiento con la potencia hegemónica adquiere, por lógica consecuencia, un carácter transitorio, coyuntural, y es poco probable que el sistema internacional entre en estado de convulsión generalizada. Por el contrario, cuando una unidad política, que lleva a cabo una insubordinación revisionista, aspira a reemplazar a la potencia hegemónica en tanto tal, aumentan las posibilidades de que el sistema internacional entre en estado de convulsión generalizada como ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial.

La Inglaterra isabelina ( 1558-1603), y los Estados Unidos a partir de mediados de la década de 1930, protagonizaron procesos de insubordinación revisionista de carácter global exitosos, mientras la Francia napoleónica, la Alemania nazi y el Japón imperial militarista, constituyen claros ejemplos de casos de insubordinaciones revisionistas de carácter global fallidos.

Para mediados de la década del 30, tanto Estados Unidos como Alemania aspiraban a reemplazar a Gran Bretaña que, aunque era ya un poder en crisis, seguía ejerciendo el rol potencia hegemónica. De los dos estados que desafiaban al poder británico, sólo los Estados Unidos habían adquirido condiciones económicas, tecnológicas y militares de "equipolencia" respecto de Gran Bretaña y, aún más, la habían sobrepasado largamente. Sólo los Estados Unidos, estaban en condiciones de llevar a cabo una política de insubordinación revisionista de carácter global racional. Así que, una vez que Alemania decidió, irracionalmente, emprender el camino de realizar una insubordinación revisionista de carácter global, Estados Unidos, decidió esperar que Alemania desgastara al poder británico para luego, mediante una intervención rápida en la guerra, poder reemplazar a ambas potencias en el liderazgo del sistema. En octubre de 1945, la dirigencia norteamericana cerraba el ciclo de insubordinación revisionista de carácter global que había abierto a mediados de la década del 30, había reemplazado a Inglaterra como principal potencia hegemónica del sistema internacional.

## **BIBLIOGRAFIA**

ARON, Raymond, Paix et guerre entre les nations (avec une presentation inédite de l'auteur), París, Ed. Calmann-Lévy, 1984.

ARON, Raymond, Mémoires: 50 ans de réflexion politique, Paris, Ed. Julliard, 1983.

AVELLA GOMEZ, Mauricio, Antecedentes históricos de la deuda externa colombiana, Revista Económica Institucional, Segundo Semestre, Vol. 6, Bogotá, Universidad Extremado de Colombia.

BARRIOS, Miguel, Una geopolítica desde A. Latina para romper el imperialismo cultural de las relaciones internacionales. <http://alainet.org/active/73474&lang=es>

BARNAVI, Elise et FRIEDLANDER, Saul, La politique étranger du General De Gaulle, Presses Universitaires de France, 1985.

BOLIVAR, Jorge, Estrategia y juegos de dominación, Buenos Aires, Ed. Catálogos, 2008.

CASALLA, Mario, La filosofía latinoamericana como ejercicio de lo universal situado, Bahía Blanca, Revista Cuaderno del Sur de la Universidad Nacional del Sur, nº 33, 2004.

CASALLA, Mario, Tecnología y pobreza. La modernización vista en perspectiva latinoamericana, Buenos Aires, Ed. Fraterna, 1998.

CASALLA, Mario, Crisis de Europa y reconstrucción del hombre. Un estudio sobre M Heidegger, Buenos Aires, Ed Castañeda, 1977.

CASALLA, Mario, Razón y liberación. Notas para una filosofía latinoamericana, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1978.

CASALLA, Mario, América en el pensamiento de Hegel. Admiración y rechazo, Buenos Aires, Ed. Catálogo, 1992.

CHANG, Ha-Joon, ¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres, Buenos Aires, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, 2009.

CHÁVEZ, Fermín, Epistemología para la periferia, Buenos Aires, Ed. de la Universidad Nacional de Lanús. 2012.

COUVE DE MURVILLE, Maurice, Une politique Etrangère. 1958-1969, Paris, Ed. Plon, 1971.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina. [http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Amla/tapausal.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm)

FERRO, Maurice, De Gaulle et l'Amérique, une amitié tumultueuse, Paris, Ed. Plon, 1973.

GROSSER, Alfred, Affaires Extérieures de la France 1944-1984, Paris, Ed. Flammarion, 1984.

GULLO, MARCELO, La Insubordinación Fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2008.

GULLO, Marcelo, Insubordinación y desarrollo. Las claves del éxito y el fracaso de las naciones, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2012.

GULLO, Marcelo, La historia oculta, La lucha del pueblo argentino por su independencia del imperio inglés, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2013.

HAMON, Leo, La révision, Paris, Ed. Stok, 1974.

HOFFMANN, Stanley, Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

JAGUARIBE, Helio, Desarrollo económico y desarrollo político, Buenos Aires, Ed. EUDEBA, 1964.

JAGUARIBE, Helio, prólogo a La insubordinación fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones, GULLO, Marcelo, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2008.

JENKS, L., The migration of British capital to 1875, London, Ed. Thomas Nelson and Sons, 1963.

LAFER, Celso, Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1973

LEDWIDGE, Bernard, De Gaulle et les américains, Paris, Ed. Flammarion, 1984.

MORGENTHAU, Hans, Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

MONETA, Carlos, "Un modelo de política exterior", *Análisis*, nº 532, Buenos Aires 1971.

MUÑOZ ASPIRI, José Luis, La Conferencia Panamericana de 1998, <http://unamiradaaustral.com.ar/la-conferencia-panamericana-de-1889/>

NYE, Joseph, La naturaleza cambiante del poder norteamericano, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

OPPENHEIMER Walter, "Así evitó Gran Bretaña que España entrara en la II Guerra Mundial". [http://cultura.elpais.com/cultura/2013/06/01/actualidad/1370105485\\_283805.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2013/06/01/actualidad/1370105485_283805.html).

PEÑA, Félix, "Argentina en América Latina", *Criterio*, nº 10, Buenos Aires, 1970.

PUIG, Juan Carlos, Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana, ed. Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980.

REINERT, Eric, La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres, Barcelona, Ed. Crítica, 2007.

ROSA, José María, Historia Argentina, Buenos Aires, Ed. Oriente, 1974.

SCALABRINI ORTIZ, Raúl, Política británica en el Río de la Plata, Buenos Aires, Ed. Sol 90, 2001.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, Kosovo, Irak, Libia y Crimea: la fuerza le gana a la legalidad, Clarín, Buenos Aires, 8 de abril, 2014.

TRIAS, Vivian, El Imperio británico, Cuadernos de Crisis nº 24, Buenos Aires, Ed. Del noroeste, 1976.



## **UNASUR: UNA ESTRATEGIA REGIONAL PARA LA GESTIÓN SOBERANA DE LOS RECURSOS NATURALES**

Monica Bruckmann<sup>1</sup>

América Latina, y particularmente América del Sur, vive importantes procesos de integración regional que buscan promover una integración y unidad de largo plazo y de carácter multidimensional: económico, político, cultural, educacional, de infraestructura, etc. En este contexto, se retoma el debate sobre el desarrollo como proyecto regional. Temas claves como soberanía, recursos naturales e hidroenergéticos, preservación de la biodiversidad y los recursos biogénéticos, la Amazonía como área de preservación y de disputa, se colocan en el centro del debate político.

La lucha por la soberanía de los recursos naturales y el surgimiento de una nueva conciencia ecológica se han convertido en elementos profundamente movilizadores y dinamizadores de los procesos sociales y políticos en nuestro continente. El surgimiento de nuevas visiones teóricas y nuevas prácticas políticas producen también una nueva concepción de integración regional, encarándola como un proceso más profundo, que coloca como elemento central el principio de la soberanía como el derecho de los Estados y los pueblos a la gestión de sus territorios y de los recursos naturales que estos abrigan.

En el ámbito económico se busca ir más allá de la visión comercial como eje central de la integración para proponer políticas comunes de desarrollo regional y de intervención económica internacional. El caso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP, que inició un proceso de rearticulación y recuperación de su influencia en nivel global a partir del liderazgo político venezolano, es un buen ejemplo en esta dirección. De esta manera se configura una agenda que exige cambios teóricos muy profundos y la elaboración de una visión estratégica regional para viabilizarse.

---

<sup>1</sup> Doctora en ciencia política, profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ-Brasil), investigadora de la Cátedra y Red Unesco/Universidad de las Naciones Unidas sobre Economía Global y Desarrollo Sustentable – REGGEN y asesora de la Secretaría General de UNASUR.

## **Una estrategia sudamericana para la gestión soberana de sus recursos naturales**

El 30 de noviembre pasado, la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR aprobó lo que puede ser una de las medidas más trascendentes de los últimos tiempos en nuestra región: la elaboración de una estrategia regional orientada al pleno aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo integral de América del Sur.

Los datos muestran que América del Sur posee importantes reservas de recursos naturales considerados estratégicos: minerales fósiles (representa la segunda mayor reserva de petróleo a nivel mundial); minerales no fósiles (posee 96% de las reservas mundiales de litio, 98% de niobio, 44% de cobre, etc.); importantes fuentes de agua dulce (aproximadamente 30% de las reservas mundiales); gran concentración de diversidad biológica, ecosistemas y bosques, así como todas las fuentes primarias de energía. Una estrategia para el aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo pleno de la región significa la apropiación de la gestión económica, científica, social y ambiental de los mismos.

a. La gestión económica: la creciente demanda de la economía mundial en relación a recursos naturales cuyas principales reservas están en América del Sur indica que la región posee condiciones de mejorar enormemente los términos de intercambio y negociación de las materias primas que produce y al mismo tiempo desarrollar políticas de industrialización de las mismas. La región tiene la oportunidad histórica de dejar de ser exportadora de materias primas de bajo o ningún valor agregado y avanzar hacia el desarrollo de políticas regionales de industrialización que busquen aprovechar las complementariedades económicas existentes para atender las demandas del mercado interno, promover el comercio intraregional y agregar valor a las exportaciones extraregionales. Esto significa desarrollar matrices industriales de gran envergadura que necesitarán de instrumentos capaces de viabilizarlas, como el Banco del Sur que garantice la base financiera; la elaboración de una tabla regional de insumo-producto como instrumento de planificación y gestión; la creación de una infraestructura vial y de comunicaciones para integrar los centros de extracción, producción, industrialización y consumo; el desarrollo de proyectos energéticos articulados a los proyectos industriales; etc. La gestión económica soberana de los recursos

naturales significa colocar como prioridad el desarrollo regional, aprovechando las reservas y exedentes financieros para agregar valor a las materias primas que la región produce y atender la expansión del mercado interno sudamericano. Significa también identificar matrices industriales a partir de la posición estratégica que la región tiene en relación a reservas importantes de un conjunto de recursos naturales fundamentales para la economía mundial y sus ciclos de innovación tecnológica;

b. La gestión científica: Como consecuencia de lo anterior y como sustento de cualquier política industrial es indispensable que la región avance hacia una política de apropiación de la gestión científica de sus recursos naturales, que significa no solo la capacidad de establecer alianzas estratégicas que permitan transferencia tecnológica sino también desarrollar investigación científica de punta e innovación tecnológica en sectores considerados estratégicos. Al mismo tiempo, es necesario elaborar instrumentos teórico-metodológicos capaces de estudiar los ciclos de innovación tecnológica de la economía mundial a partir del uso intensivo de recursos minerales fósiles y no fósiles, que permitan un análisis prospectivo, indispensable como instrumento de planificación y de gestión de estos recursos, con el objetivo de establecer políticas y tasas de extracción y explotación de los mismos, diseñar políticas regionales de industrialización, etc.;

c. La gestión social:

Gran parte de los conflictos sociales y medioambientales en la región están relacionados a la actividad extractiva y la minería. Según datos de la CEPAL<sup>2</sup>, el 35% de los conflictos en América Latina y El Caribe durante los últimos cinco años están relacionados a la minería de oro, 23% a la minería de cobre y 15% a la de plata. Se hace indispensable una política regional para disminuir drásticamente las tensiones sociales generadas por una actividad extractiva irracional que, además del impacto devastador al medioambiente, tiene la capacidad de expulsar poblaciones locales de los territorios donde estas viven, que son los mismos que detentan reservas importantes de recursos naturales estratégicos. Estas poblaciones, en su mayoría indígenas y campesinas son, además, privadas de los medios de subsistencia económica. Es necesario crear, poner en práctica y perfeccionar mecanismos de consulta a las poblaciones locales en relación a la gestión de los recursos naturales localizados en sus territorios;

<sup>2</sup> BARCENA, Alicia. Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y El Caribe. 2012.

d. La gestión ambiental: Es necesario disminuir, al nivel mínimo posible, el impacto ambiental causado por la minería y la actividad extractiva, así como crear mecanismos de compensación y recuperación del impacto ambiental acumulado. Si bien es cierto toda intervención en la naturaleza produce, inevitablemente, un impacto ambiental, está claro que una gestión adecuada, basada en una visión de preservación del medio ambiente, respeto a las poblaciones locales y en el desarrollo de nuevas tecnologías, permite disminuir considerablemente el impacto mediambiental y social de la actividad minera.

El documento que sustenta la necesidad de una estrategia regional para el aprovechamiento de los recursos naturales, elaborada por la Secretaría General de UNASUR y presentada a la VI Cumbre de jefas y Jefes de Estado de la Unión coloca la necesidad de desarrollar una visión común de las fortalezas y objetivos, una estrategia y un plan coherente para materializarlos, que permitan a la región aprovechar las potencialidades que representan las enormes reservas de recursos naturales y humanos alojados en América del Sur. El documento hace un llamado a identificar puntos comunes, independientemente de regímenes y políticas nacionales de los países de la UNASUR, para desarrollar una estrategia regional que tenga en cuenta los siguientes elementos:

1. La región tiene condiciones reales de obtener enormes beneficios a través de una política común basada en el cumplimiento del principio ya establecido por las Naciones Unidas en 1962 (Resolución 1803) sobre la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales.

2. Es indispensable desarrollar políticas regionales de industrialización de los recursos naturales, mediante la creación de empresas regionales orientadas a agregar valor a las materias primas y superar llamado "extractivismo". Esto permitirá la creación de fuentes de trabajo estable y de calidad, como medio eficaz para combatir la miseria y la pobreza y promover el desarrollo social de toda la región.

3. Empezar políticas comunes para el desarrollo de ciencia e innovación tecnológica como medio eficaz para minimizar el impacto ambiental de la actividad extractiva así como para elevar la productividad en las distintas actividades de transformación e industrialización de los recursos naturales. Promover la creación de grandes centros investigación e innovación científica y tecnológica que den respuesta a los desafíos planteados por un proyecto de esta magnitud.

4. Diseñar un conjunto de medios y acciones que permitan minimizar el impacto ambiental y social de las actividades extractivas, de transformación y transporte así como garantizar el mejor aprovechamiento económico y social, para superar la pobreza y la miseria, garantizar la estabilidad política y mantener la paz existente en la región.

5. Diseñar una nueva arquitectura financiera regional para atender las demandas de los proyectos extractivos, industriales y tecnológicos, priorizando la materialización del Banco del Sur como instrumento fundamental

6. Formar recursos humanos para la materialización de estrategia propuesta.

7. Aprovechar las potencialidades del mercado interno regional a partir de cuatro principios elementales: complementación económica, cooperación, solidaridad y respeto a la soberanía de los Estados miembros. Desarrollar el comercio compensado como uno de los medios para superar las asimetrías existentes entre los países de la región.

Si América del Sur consigue avanzar en la elaboración y materialización de una estrategia conjunta para la gestión soberana de sus recursos naturales orientada al pleno desarrollo de sus pueblos sin duda estaremos frente a uno de los hechos históricos más importantes de la región a lo largo de los últimos siglos.

### **Recursos naturales y desarrollo científico**

El sistema mundial basado en la división internacional del trabajo entre las zonas industriales y manufactureras y los países productores de materias primas, minerales estratégicos y productos agrícolas, consolidó el poder hegemónico de los países centrales y su dominio en relación a las zonas periféricas o dependientes y los espacios económicos que ocuparon una posición de semi-periferia. Así, la elaboración industrial de las materias primas que exportaban los países periféricos tendió a ser la menor posible, consolidando y ampliando la dependencia económica, pero también la dependencia científica y tecnológica de estas regiones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SANTOS, Theotonio dos. A politização da natureza e o imperativo tecnológico. GREMIMT, Serie 1, Nº 7, 2002, 7 p.

El proceso de “destrucción creadora” al que se refería Joseph Schumpeter<sup>4</sup>, entendido como la capacidad intrínseca del capitalismo para crear nuevas estructuras tecnológicas y económicas destruyendo las antiguas, al mismo tiempo que produjo avances científicos y tecnológicos sin precedentes en la historia de la humanidad, produjo también amenazas sin precedentes de destruir el propio planeta y la civilización humana. La gran capacidad creadora del capitalismo, encuentra sus límites en la amenaza de su propia destrucción.

Esto lleva a una necesidad vital de redefinición de la relación hombre-naturaleza, que se expresa en una nueva visión del mundo y del uso y gestión de sus recursos naturales, al mismo tiempo que recupera de una visión humanista que coloca como principal objetivo económico y social el pleno desarrollo del ser humano.

El movimiento indígena latinoamericano se ha constituido en una de las fuerzas sociales más activas y movilizadoras en la lucha por la preservación del medio ambiente, el uso sustentable de los recursos naturales y la defensa de la “madre tierra” o “pacha mama”<sup>5</sup>. Desde la cosmovisión y la praxis indígena, la preservación del medio ambiente corresponde a una postura civilizatoria, que se expresa en una visión del mundo y una forma particular de vivir en él. Esta cosmovisión coloca, como principio fundamental, el cuidado y la conservación de la tierra, del espacio donde, como ellos dicen, “nuestros hijos crecen y pueden ser felices”. Desde esta perspectiva, defender la preservación del medio ambiente y la naturaleza significa defender el derecho a la felicidad y a la propia vida.

Las constituciones plurinacionales en América del Sur representan los casos más avanzados de redefinición del papel de la naturaleza y de los recursos naturales en el desarrollo social y económico de los países que asumieron este modelo constitucional y que se expresan en una refundación del Estado. Estas plantean un nuevo marco legal que coloca a la naturaleza como sujeto de derechos y crea condiciones para construir mecanismos de gestión social de los recursos naturales, lo que seguramente permitirá también disminuir enormemente la tensión creada por las prácticas de violencia y expulsión de las poblaciones locales, generalmente indígenas, de los territorios productores de recursos naturales.

---

<sup>4</sup> SCHUMPETER. Joseph. Socialismo, capitalismo y democracia (traducido por Ruy Jungmann). Río de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, 488 p.

<sup>5</sup> Significa en quechua “madre tierra”.

Estos conflictos adquieren una dimensión cada vez más violenta, en un proceso donde la disputa por los recursos naturales se apoya cada vez más en una política de militarización de los territorios.

El significado del "buen vivir" trasciende la visión económica de la tierra como medio de producción, para colocarla en el lugar del espacio territorial donde la vida ocurre, donde se entrelazan la memoria colectiva de los pueblos y la historia de las civilizaciones originarias cuyo largo proceso todavía continúan marcando la vida cotidiana de las comunidades indígenas y campesinas de América Latina.

Un análisis teórico de los ciclos de innovación tecnológica en relación a los ciclos económicos, orientado a desarrollar una comprensión más profunda de la dinámica científico-tecnológica en el capitalismo contemporáneo, nos ofrece claves importantes para entender la real dimensión de los recursos naturales y la gestión de la naturaleza en este proceso. De esta manera, los recursos naturales dejan de presentarse bajo la forma única de *commodities* en el análisis económico, para asumir un papel mucho más amplio.

La expansión de las multinacionales, transnacionales y empresas globales conducen a desequilibrios crecientes que desarticulan la economía mundial. El mismo capitalismo que es capaz de producir fuerzas colosales de creación e innovación, necesita destruir dramáticamente aquello que produce y la propia base natural en que produce para garantizar el proceso de acumulación. Esta cuestión nos coloca frente a otro dilema, la necesidad de pensar los ciclos de innovación científico-tecnológica y los ciclos económicos en relación al uso, transformación, apropiación y consumo de los recursos naturales. La forma en que esta relación se encamine, representa una cuestión estratégica para la civilización humana planetaria y para las naciones que la conforman. Ciertamente, se trata de una confrontación entre dos modelos de desarrollo, uno basado en la planificación y uso sustentable de los recursos naturales orientado a atender las necesidades de la mayoría de los actores sociales y el otro basado en la explotación y expropiación violenta y militarizada de estos recursos y de las fuerzas sociales y los pueblos que los detentan.

## La financierización de los recursos naturales

El análisis económico y político de los recursos naturales nos conduce, inevitablemente, a una cuestión central del capitalismo contemporáneo: la sustentabilidad del medio ambiente, de la naturaleza y, a fin de cuentas, la viabilidad del planeta. La ecología económica crítica viene llamando la atención enfáticamente sobre el carácter insostenible del modo de producción y de consumo actual.

La "capitalización de la naturaleza" no sólo expresa su mercantilización, sino que crea un nuevo campo de acumulación y de valorización que se nutre de la destrucción acelerada de los recursos naturales que, a través de un cierto "derecho a contaminar", provocan daños irreversibles a la biósfera. Ya la teoría neoclásica sustentaba la transformación de la naturaleza en "capital natural", a través de la creación de derechos de propiedad privada que ofrece a sus tenedores garantía de una renta combinada con una plusvalía en capital<sup>6</sup>.

Durante las últimas décadas, las materias primas y recursos alimenticios – llamados *commodities* – se han convertido en un tipo de activos financieros. Este proceso de conversión está compuesto de tres elementos: 1. Los mercados de las *commodities* se convirtieron en una esfera de inversión para el sector financiero en búsqueda de lucros elevados después de la desaparición de la burbuja de internet, atraídos por la promesa de lucros elevados y rápidos así como por la diversificación de las carteras. Para las instituciones financieras no bancarias, las *commodities* cumplieron un rol similar al del sector inmobiliario para los bancos; 2. La integración de los mercados de *commodities*, como componente de los mercados financieros, facilitada por la creación de vehículos de inversión destinados a la especulación, como los llamados "mercados futuros". Éstos reforzaron el pasaje entre los mercados de *commodities* y los mercados bursátiles; 3. La fuerte atracción ejercida por los mercados de *commodities* sobre los inversores financieros estuvo estimulada por la desregulación de este sector.

---

<sup>6</sup> SERFATI, Claude. La mundialización bajo la dominación de la finanza: una trayectoria insostenible. En: CORREA, Eugenia et Ali. Capitalismo: ¿Recuperación?, ¿descomposición?. Porrúa: México, 2010, p.25 -58.

En relación a la gestión económica de los *commodities*, Serfati define tres categorías de actores económicos: los *arbitrageurs* y *hedgers*, directamente interesados en la adquisición o la venta de productos físicos; los especuladores "tradicionales" que toman, por lo general, una posición de riesgo que los *arbitrageurs* rechazan; y los "especuladores de índice" (fondos de pensión, fondos especulativos, compañías de seguros, bancos, etc.) que no tienen ningún interés por el producto físico, sino exclusivamente por los beneficios potenciales. Razón por la cual éstos últimos adoptan, generalmente, posición de comprador y especulan sobre un alza en curso, alimentando de esta manera un alza permanente. La participación de estos "especuladores de índice" en el mercado de futuros no ha dejado de crecer: pasó de 7% en 1998 a 40% en 2008. Mientras que en el mismo periodo, los *arbitrageurs* pasaron de 79% a 34% y los "especuladores tradicionales" pasaron de 14% para 26%. Es decir, 66% del mercado de futuros de *commodities* está en manos de especuladores tradicionales y financieros. El autor sostiene que la lógica especulativa que se impuso en el mercado de *commodities* fue responsable del aumento de los precios de los bienes de alimentos y de materias primas que se produjo entre 2005 y julio de 2008.

### **Pensamiento estratégico e integración regional**

La disputa global por los recursos naturales y su gestión económica y científica, abre un amplio campo de intereses en conflicto en la región evidenciando, por lo menos, dos proyectos en choque: la afirmación de la soberanía como base para el desarrollo nacional e integración regional y la reorganización de los intereses hegemónicos de Estados Unidos en el continente que encuentra en los tratados bilaterales de libre comercio uno de sus principales instrumentos para debilitar el primero.

Este proceso no puede ser entendido fuera de un contexto de redefinición de las estructuras de poder hegemónico mundial. La emergencia de nuevas potencias indican la constitución de un mundo multipolar, que coloca nuevos desafíos, haciendo evidente la necesidad de superar la visión eurocéntrica y su modelo de civilización para avanzar hacia la constitución de una civilización planetaria.

El proyecto de reorganización de la hegemonía estadounidense en América Latina es parte de un proceso complejo de dominación que asume múltiples dimensiones y que busca garantizar sus "intereses vitales" colocando el acceso, la apropiación y la gestión de los recursos naturales como cuestiones de seguridad nacional. Este proyecto de reorganización hegemónica está sustentado en un pensamiento estratégico que se manifiesta en los diferentes niveles de gobierno y del Estado y que orienta la política externa de Estados Unidos y las acciones de sus agencias nacionales en todos los niveles. Se trata, por lo tanto, de una estrategia de dominación multidimensional que tiene desdoblamientos económicos, políticos y militares.

Sin el desarrollo de un pensamiento estratégico que se afirme en el principio de la soberanía y en una visión de futuro de largo plazo, los países latinoamericanos y tienen menos condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia, la capacidad de re-organización de proyectos hegemónicos y la emergencia de proyectos contra-hegemónicos. Es claro que este conflicto de intereses tiene como telón de fondo visiones societarias y proyectos civilizatorios en choque.

## **LAS REFERENCIAS**

- BARCENA, Alicia. Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y El Caribe. 2012.
- CORREA, Eugenia et Ali. Capitalismo: ¿Recuperación?, ¿descomposición?. Porrúa: México, 2010, p.25 -58.
- GREMIMT, Serie 1, N° 7, 2002, 7 p.
- SANTOS, Theotonio dos. A politização da natureza e o imperativo tecnológico.
- SCHUMPETER. Joseph. Socialismo, capitalismo ye democracia (traducido por Ruy Jungmann). Río de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, 488 p.
- SERFATI, Claude. La mundialización bajo la dominación de la finanza: una trayectoria insostenible.

# **AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA (1979-1985): O PAPEL DO PRESIDENTE FIGUEIREDO**

Zimmer de Souza Bom Gomes<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

O papel do presidente na política externa brasileira é um tema que vem ganhando relevo nos últimos anos. Principalmente, no período recente, quando se observa atuação tão destacada da presidência de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva em contraste com desempenho relativamente indiferente às questões internacionais da administração atual. Esta observação leva ao desejo de querer aprofundar o estudo da figura do presidente e sua relação com a política externa do país.

Este artigo pretende analisar a presidência do último governo militar brasileiro antes do retorno ao regime democrático. Especificamente, o objetivo será o de demonstrar de que maneira o presidente e sua chancelaria construíram as relações com a Argentina. A importância deste fato está em que, historicamente, as relações com este vizinho sul-americano foram marcadas por desconfianças e rivalidades. Os dois maiores países da América do Sul, em muitos momentos de suas respectivas histórias, disputaram a liderança e influência na região. Com a ascensão dos governos militares o panorama geral não mudou, tendo, inclusive se deteriorado em alguns momentos devido ao fortalecimento do pensamento geopolítico.

Neste contexto, é geralmente atribuído ao governo de Figueiredo o momento em que este padrão tradicional de relacionamento é alterado, dando origem à aproximação destes dois países que, mais tarde, viria a tomar forma em uma iniciativa de integração até então inédita na região. Juntamente a isto, grande

---

<sup>1</sup> Graduação em Relações Internacionais (UniverCidade) e Especialização em História das Relações Internacionais (UERJ). Atualmente cursando o mestrado no PPGRI- UERJ. Pesquisa na área de Política Externa Brasileira, processo decisório e atuação da figura do presidente da República.

parte dos estudos do período concede grande relevância ao conjunto de visitas presidenciais trocadas pelos presidentes de ambos os países. Os diversos acordos firmados, inclusive em áreas sensíveis como a militar e nuclear, frutos destas visitas, formam um dos passos no lento e gradual processo de melhora nas relações Brasil-Argentina.

Muitos estudos, como os de Camargo (1988), Gardini (2010), Vizentini (1998) entre outros, atribuem a uma confluência de fatores – internacionais, regionais e domésticos – esta melhora nas relações. Nenhum deles, todavia, foca na atuação do presidente. É justamente esta lacuna que este trabalho visa a preencher. A hipótese aqui contida é a de que o presidente, como variável, foi determinante para a sequência de acontecimentos que resultou na diminuição do perfil de disputas e desconfianças nas relações bilaterais, embora na parte final de seu governo essa dinâmica tenha perdido ritmo.

Embora se reconheça o peso das variáveis pelo lado argentino, a importância da interação entre os acontecimentos nos dois países e a influência dos atores internos argentinos, aqui o enfoque será dado prioritariamente às perspectivas brasileiras.

Neste trabalho, o Estado não será considerado pelo modelo monolítico da “caixa-preta” ou como um ator unitário. Esta abordagem se apresenta de forma insuficiente para os objetivos aqui propostos, qual seja o estudo focado em um dos determinantes domésticos da política externa. Ao invés disto, serão levados em consideração os “argumentos que defendem abordagens complementares na análise de política externa, sobrelevando-se a importância das percepções dos *policymakers*, momento que antecede a tomada de decisão” (SILVA *apud* FERREIRA, 2006, p.119).

A ênfase recairá sobre os atores internos, suas ideias e percepções, tendo como eixo teórico os escritos de Goldstein e Keohane (1993). Segundo estes autores, as ideias ajudam a explicar os resultados políticos, particularmente em política externa. Influenciam políticas ao fornecerem um “mapa da estrada” e tornar claras as relações entre fins e meios. Podem também moldar agendas e afetar os resultados em situações estratégicas em que há certo equilíbrio entre as opções.

Como estudar a atuação do presidente? Os relatos daqueles que trabalharam diretamente com o presidente, em especial os diplomatas, são rica fonte de informação. Entretanto, os discursos ou escritos dos agentes governamentais devem ser tratados como fontes primárias. Mais do que isso, não devem ser tratados como única fonte de informação e devem ser olhados com desconfiança pelo pesquisador.

Sendo eles atores governamentais estão sempre medindo as palavras de modo a não criar repercussão negativa para o governo de que fazem parte. Nos seus escritos dificilmente deixarão transparecer erros de cálculo ou estratégicos, conflitos graves de visões no interior da burocracia, disputas internas pelo poder, interpretações divergentes, etc.

Os relatos daqueles que fizeram parte do governo dão a impressão de haver coesão e consenso no processo de formulação e implementação da política externa. Porém, conforme mostra Letícia Pinheiro, sabemos que tal consenso não existe. O que é tido como consenso vem de uma disputa de visões concorrentes proveniente dos diferentes atores envolvidos no processo, especialmente no que diz respeito ao período em que os militares estiveram no poder (PINHEIRO, 2000, p.454). É por esta razão que este trabalho não vai se basear apenas nos discursos oficiais, e escritos daqueles que fizeram parte do governo em questão. Trabalhos acadêmicos darão suporte na construção de ideias aqui contidas e, na medida do possível, serão confrontados com aquilo que é deixado emergir pelos atores do aparato governamental.

Um exemplo deste ponto é o fato de não haver referência a maiores problemas ou críticas nas questões comerciais em relação à Argentina nas memórias de Saraiva Guerreiro ou nos discursos do presidente Figueiredo. Entretanto, este mesmo tópico, quando investigado no contexto acadêmico, surge com frequência, como será apresentado adiante.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, será feito um breve panorama histórico das relações entre os dois países, bem como da política externa do governo anterior, de Geisel, e do pensamento geopolítico brasileiro que, em grande medida, pautou essas relações. Na parte seguinte e principal, tem-se a apresentação dos acontecimentos mais relevantes na relação bilateral e o exame da respectiva atuação do presidente Figueiredo em cada evento. A participação do chanceler Azeredo da Silveira também receberá destaque. Na parte final, as considerações finais.

## Um breve histórico

As relações entre Brasil e Argentina, tradicionalmente, foram marcadas em grande medida por rivalidade, desde a independência destes países até o final dos anos 70. Embora haja uma historiografia que vem tentando demonstrar as diferentes tentativas de amenizar os atritos ao longo do século XX, as relações entre os dois países só vieram de fato a ser suavizadas com o início do governo de João Figueiredo e a resolução sobre as disputas das águas do Rio Paraná (GARDINI, 2010, p.17).

Neste contexto, com a subida dos militares ao poder, o pensamento geopolítico brasileiro ganha projeção. O pico de tensão se dá no governo anterior ao de Figueiredo, “muito em função das ideias de Geisel e Silveira e do peso dos geopolíticos brasileiros. [...] Azeredo da Silveira opunha-se à tradicional política brasileira de acomodação em relação ao vizinho” (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010, p.456). Houve grande convergência de opiniões entre os dois. As propostas sugeridas por Silveira à Geisel, ainda na condição de presidente-eleito, já estavam delineadas de maneira geral também em sua mente (PINHEIRO, 2000, p.464).

Este pensamento de fundo geopolítico tem consequência sobre as relações com a Argentina, especialmente no que se refere à “vocação de hegemonia e expansionismo”. Segundo Sonia Camargo (1985, p.68), o pensamento geopolítico brasileiro, que tem como marco de sua origem o ano de 1931, com o livro de Mario Travassos, *Projeção Continental do Brasil*, coincide com a visão estratégica dos militares no poder. Eles identificavam a região da Bacia do Prata como de grande potencial de conflito. De acordo com a perspectiva dos militares, o Brasil era visto como um país isolado em meio a vizinhos liderados pela Argentina. “Esta percep o de que a Argentina constituía o adversário mais forte do Brasil no continente fazia parte da bagagem intelectual dos militares” (CAMARGO, 1985, p.68).

A Escola Superior de Guerra   um ator fundamental para a compreensão da rela o do Brasil com os países vizinhos. Os pensadores desta escola atuaram na formula o de um pensamento geopolítico do país, voltado para considera es de defesa e estratégia militar e tiveram influência até meados dos anos 1980. Conforme explicam Vigevani e Ramanzini (2010), sua doutrina pode ser entendida como um projeto de desenvolvimento nacional.

Através de uma visão realista e da ideia de “Brasil potência”, o país deveria buscar ampliar poder militar na defesa dos interesses nacionais além-fronteira para ascender na hierarquia internacional. Esta postura causava desconfiança nos vizinhos.

Apesar de as ideias de um de seus principais formuladores, Golbery Couto e Silva, não conterem viés belicista da projeção regional do Brasil, a perspectiva de fortalecimento do poder nacional e aumento da projeção do país no continente continha potencial de desestabilização político-estratégica com consequências consideradas negativas pelas elites dos outros países da América do Sul (MIYAMOTO apud VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010, p.462).

E assim o foi. O acirramento do contencioso Itaipu-Corpus neste contexto não é surpresa. Apesar das investidas do governo Geisel no sentido de buscar solucionar o problema, estas paravam ora na intransigência de Silveira, ora na insistência argentina em criar obstáculos, por diversos motivos, ao projeto brasileiro. Tendo em vista esse cenário, é que assume a presidência o general Figueiredo.

## **Presidência de Figueiredo**

A administração de Figueiredo se inicia tendo como principal problema resolver a questão de Itaipu-Corpus. Neste sentido, o presidente já se mostraria empenhado antes mesmo de tomar posse. Sua política externa foi, em linhas gerais, considerada em termos de continuação com relação à do governo Geisel. O mesmo não pode ser dito sobre a maneira de ambos conduzirem a política externa. De acordo com Letícia Pinheiro,

Ao contrário do presidente Geisel, Figueiredo não coordenava de forma tão criteriosa os assuntos de natureza internacional, não assumia a função de árbitro de disputas burocráticas, nem compunha com seu chanceler parceria especial. Como consequência, a política externa brasileira se caracterizou por significativa dubiedade, fruto da discórdia entre os diversos decisores quanto a melhor forma de encaminhamento de algumas questões, e da ausência de um elemento que funcionasse como fiel da balança (PINHEIRO, 2000, p.467).

Letícia Pinheiro observa que, em relação ao Itamaraty, este perde influência em questões econômicas, especialmente nos anos 1982-83, com o agravamento do problema da dívida externa. Entretanto, mantém preponderância sobre questões mais gerais de política externa. Já nas questões estratégicas, os militares possuem no período grande influência, principalmente em matéria de venda de armas e sobre a questão nuclear. Uma consequência desta distribuição e exemplo de incoerência do governo Figueiredo está na contradição entre a política de venda de armas aos países centro-americanos posta em prática pelos militares e o apoio brasileiro às teses pacifistas do Grupo de Contadora apoiada pelo Itamaraty (PINHEIRO, 2000, p.467).

Este particular tem apenas influência marginal na construção de melhores relações com a Argentina. A disposição do presidente em atuar neste quesito, tendo valiosa assessoria de seu ministro, foi capaz de minimizar quaisquer adversidades provenientes da área econômica. Conseguiu-se dar tratamento puramente técnico a essas questões e evitar maiores imbrólios políticos.

Sobre Saraiva Guerreiro, Túlio Ferreira (2006, p.121) ressalta a importância da sua escolha como chanceler de Figueiredo, o que denotava manutenção das linhas gerais da política externa exercida por Azeredo da Silveira. O autor afirma que neste período não era consensual o rumo que a política externa deveria adotar. Segundo ele, o então embaixador em Londres Roberto de Oliveira Campos relembra em suas memórias que "o processo de escolha do chanceler do governo Figueiredo teve forte componente ideológico" (FERREIRA, 2006, p.121), tendo sido preterido devido sua visão crítica ao conceito de universalismo aplicado na política externa de Geisel. Quanto a isso, o próprio Roberto Campo relata:

Presentia, aliás, que meu nome encontraria forte oposição, particularmente do chanceler Silveira, que desejava continuar no cargo ou, pelo menos, 'fazer' seu sucessor. Isso foi facilitado pela coincidência de que o general Medeiros, que sucedera a Figueiredo no SNI, tinha como candidato seu concunhado, o embaixador Saraiva Guerreiro, então embaixador em Paris, que fazia parte da 'igrejinha' do Silveira (CAMPOS *apud* FERREIRA, 2006, p.121).

O relato de Saraiva Guerreiro deixa entrever o peso da ponderação de João Figueiredo na decisão de escolhê-lo para o cargo de ministro que, em consonância com o desejo de Azeredo da Silveira, também tinha como objetivo manter as mesmas características da política externa de seu antecessor.

Fui convidado pelo presidente eleito a assumir a função de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Na ocasião, sua excelência me disse, *inter alia*, que me conhecia mais do que eu supunha e desejava prosseguir, com as adaptações aconselháveis, na política externa do governo anterior (GUERREIRO, 1992, p.27).

Se até então havia disputa entre duas visões concorrentes dentro do Itamaraty em relação ao universalismo, com a ascensão de Figueiredo ao poder e a escolha do Saraiva Guerreiro para a pasta das Relações Exteriores esta divisão perde relevância. Pelo menos no que diz respeito às relações com a Argentina, “durante o governo Figueiredo, [...] dentro do Itamaraty a importância da aproximação com a Argentina já havia se tornado uma ideia predominante” (SARAIVA, 2012, p.79).

Atribui-se ao então chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira uma visão tradicional do relacionamento Brasil-Argentina, mais predicada no espírito de rivalidade herdado do passado do que nas potencialidades de cooperação. A superação deste tipo de visão, que encontrava paralelos nos meios diplomáticos e acadêmicos argentinos, foi fundamental para a implantação que se verificou a seguir de modelos associativos de relações. (SEIXAS CORRÊA, 1996, p.384).

É importante citar este fato uma vez que as relações com a Argentina foi o tema em que se observou importante mudança em relação à política externa do governo. Portanto, a mudança da chefia da pasta de Relações Exteriores com a escolha de Saraiva Guerreiro como ministro e a própria visão do presidente Figueiredo em relação à Argentina são fundamentais. No caso do presidente, sua visão não era excessivamente tributária à visão mais tradicional proveniente dos meios militares, historicamente vinculada a um entendimento geopolítico que nutria desconfianças e rivalidades.

No âmbito de melhores relações com a Argentina, Miriam Saraiva (2012, p.79) atribui importância não só ao papel desempenhado pelo Ministro Saraiva Guerreiro, mas também ao abandono do projeto “Brasil potência emergente” e ao destaque à América Latina dado pela política externa de Figueiredo. Para Sonia Camargo (1988, p.124-125) o abandono do projeto “Brasil potência emergente” se deveu à conjuntura internacional (segundo choque do petróleo, contexto de instabilidade e recessão internacional, protecionismo dos países desenvolvidos e contexto de aumento de juros e crise da dívida externa) e a fatores internos (abandono do II PND e início do processo de abertura política).

Segundo Saraiva (2012, p.61), é no governo Figueiredo que, “pela primeira vez, a ideia de identidade latino-americana ganhou espaço, substituindo a visão instrumental (ou com ela se articulando) da importância dos vizinhos basicamente para o desenvolvimento brasileiro”. O autor Sérgio Danese (1999) corrobora este entendimento e realça o papel desempenhado pelo chefe do executivo para a ascensão desta ideia no seu governo. Em suas palavras, “graças em boa medida ao seu *envolvimento pessoal em um projeto deliberado* de estreitamento de relações com a América Latina, mesmo que concebido em sua maior parte pela chancelaria, a diplomacia latino-americana do Brasil teria outra feição” (DANESE, 1999, p.364, grifo nosso). Este envolvimento pessoal é reforçado ainda pelas próprias palavras de Figueiredo através de sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1985: “[...], a política latino-americana do Brasil contou com meu engajamento pessoal, o que permitiu dar aos contatos com países vizinhos do Continente uma dimensão presidencial, por meio de diversas visitas a ele realizadas [...]” (FIGUEIREDO, 1985, p.200). Analogamente, o chanceler Saraiva Guerreiro, em entrevista<sup>2</sup> à Empresa Brasileira de Notícias, afirma que

“[...] o presidente Figueiredo desempenhou um papel pessoal muito importante, ao engajar pessoalmente na política externa. Eu creio que se poderia destacar o papel do Presidente, em particular, com relação a uma área necessariamente prioritária de nossa política externa, que é a América Latina. O fato de se haver

---

<sup>2</sup> Entrevista concedida em Brasília, em 4 de maio de 1984, à repórter Marisa Gibson, e divulgada à imprensa em 11 de maio de 1984. Pode ser encontrada na Resenha de Política Exterior do Brasil, nº41, ano 1984.

formado uma corrente de confiança entre o governo brasileiro e os países vizinhos se deve muito, evidentemente, aos contatos pessoais do presidente com os Chefes de Estado de vários países latino-americanos, em diferentes ocasiões” (GUERREIRO, 1984, p.63).

Já na visão de Gonçalves e Myiamoto (1993, p.239-240), esse direcionamento dado para a América Latina é reflexo das dificuldades no relacionamento com os Estados Unidos no período do governo Figueiredo. Neste contexto é atribuída especial prioridade para a redefinição das relações com a Argentina.

Para Sérgio Danese (1999, p.358-359), relativamente em comparação ao governo de Geisel, o presidente Figueiredo diminuiu aspectos de condução e concepção pessoais em política externa. Fato compreensível por se tratar de uma política externa que não fez grandes alterações nos rumos da política externa de seu antecessor. Camargo e Ocampo (1988, p.125) têm análise semelhante. Para eles, não houve nem mesmo uma mudança de rumos na orientação externa do novo governo, apenas uma mudança de estilo, com uma diplomacia mais transparente tendo em vista o processo de abertura política do período, reforço em algumas linhas de atuação e menor ênfase em outras. Seixas Corrêa também afirma que a política externa de Figueiredo seguiu “as linhas gerais observadas no período Geisel, com exceção da política referente à Argentina. Mediante uma negociação objetiva das cotas de Itaipu e da projetada represa de Corpus, lançaram-se as bases para a retomada da cooperação bilateral” (SEIXAS CORRÊA, 1996, p.363).

Embora as linhas gerais da política externa seguissem semelhantes, quando houve necessidade de alguma formulação ou concepção as memórias de Saraiva Guerreiro deixam transparecer a liberdade dada a ele pelo presidente neste sentido. Ao presidente cabia a aprovação e consentimento das estratégias de seu chanceler – algo que não surpreende por se tratar de uma das atribuições do seu cargo. De acordo com Letícia Pinheiro (2000, p.451), uma das teses consolidadas sobre a arena decisória em política externa no Brasil é a de que “a autorização presidencial, por omissão ou delegação de poder é de fato o parâmetro regulador dos graus de liberdade ou autonomia relativa detidos pela diplomacia”.

Todavia, o que chama especial atenção sobre a atuação de João Figueiredo em relação à política externa de seu governo é, sobretudo, sua disposição e interesse em participar pessoalmente através do instrumento das visitas presidenciais para “alavancagem” dos objetivos da política externa. Figueiredo demonstrou para seu futuro chanceler tal disposição antes mesmo de assumir a presidência. Segundo Saraiva Guerreiro,

o presidente Figueiredo, entre outros pontos, disse-me que desejava resolver o problema Itaipu-Corpus e estava disposto a ir pessoalmente a Buenos Aires para tanto. Prometi empenhar-me para que não fosse necessário. Esperava fosse ele a Buenos Aires com o problema já resolvido. (GUERREIRO, 1992, p.91)

De fato, o presidente Figueiredo não necessitou ir à Buenos Aires para resolver a questão Itaipu-Corpus<sup>3</sup>. Quando da sua visita, o Acordo Tripartite já havia sido assinado, dando fim a um dos maiores obstáculos na relação entre os dois países.

Saraiva Guerreiro (1992, p.93), em suas memórias, afirma que as bases do que viria a ser o Acordo Tripartite já estavam delineadas desde a administração anterior. Porém, o impasse permanecia com a decisão do governo brasileiro de implantar duas turbinas adicionais em Itaipu e a insistência argentina de manter a questão sobre a consulta prévia. O então ministro, apoiado por uma avaliação técnica de que a desistência sobre as duas turbinas adicionais não teria impacto relevante, fixou a posição mínima a ser tomada a partir dali nas negociações. O presidente Figueiredo aprovou a estratégia por entender que tal recuo na posição brasileira não vai causar interpretações negativas por estar baseada em avaliações técnicas. Além disso, caso a Argentina inventasse outra dificuldade, o ônus perante a opinião pública seria absorvido por eles. Algum tempo depois se concluiu o acordo.

---

<sup>3</sup> O Acordo de Cooperação Técnico-Operativa entre os aproveitamentos Hidrelétricos de Itaipu e Corpus fora assinado em 19 de outubro de 1979.

Neste ponto fica clara a dimensão do papel desempenhado por Saraiva Guerreiro no âmbito da concepção e formulação de política externa. O presidente aparece apenas para exercer sua função *ex officio*. Entretanto, é importante ressaltar o papel jogado por Figueiredo através de sua flexibilidade diante da questão, objetivando diminuir a tensão existente, e através de senso político em avaliar que não haveria maiores custos em seguir aquela linha de ação.

A melhora no relacionamento entre os dois países se deu de forma gradual, tendo seu início justamente no ano de 1979, ano da assinatura do Acordo Tripartite que resolvia a questão de Itaipu-Corpus. Para Gardini, entretanto, a simples conclusão do Acordo Tripartite não seria suficiente para reverter a tendência de animosidade nas relações. Era necessário dar sequência através de eventos confirmatórios. Nesse sentido "the presidential visit of 1980 and its implications were particularly significant" (GARDINI, 2010, p.31). Sobre isto Paulo F. Vizentini (1998, p.295) concorda que foram os acordos de longo alcance firmados nesta ocasião que pavimentaram a construção de intensas relações bilaterais subsequentes.

A passagem do presidente pela capital argentina, em maio de 1980, foi marcada pela emoção e simbolismo, como relembra Saraiva Guerreiro (1992, p.97-98). Simbolismo, pois a visita foi um acontecimento "excepcional". Era apenas a terceira visita de um presidente brasileiro ao país vizinho. A última fora feita 45 anos antes, por Getúlio Vargas, o que só reforça o valor simbólico do ato. E emoção, pois na adolescência, Figueiredo fora viver com seu pai exilado na Argentina e, ao rever lugares por onde passara, foi tomado por comoção. Por ocasião do jantar oferecido a Figueiredo em Buenos Aires, assim expressava ele: "Tenho redobrada satisfação pelo fato de minha visita haver criado a oportunidade para esta manifestação de impacto positivo nas relações entre Brasil e Argentina [...] Meu entusiasmo é antigo. Vem de quando vivi, ainda criança, nesta querida Buenos Aires" (FIGUEIREDO, 1980).

Citar este dado biográfico não se faz sem relevância. É possível que este fato tenha algum peso no seu interesse e determinação por superar as dificuldades bilaterais que se impunham aos dois países. Em praticamente todos os seus discursos para uma audiência argentina, o presidente brasileiro fez referência à época em que viveu no país<sup>4</sup>. Para Sérgio Danese (1999, p.360), “esse traço da biografia do presidente pode não ter sido decisivo, mas sem dúvida facilitou sua interação com as exigências da diplomacia presidencial brasileira em seu governo”. O autor não se refere apenas à vivência de Figueiredo na Argentina, mas também à sua experiência no Paraguai como oficial de missão militar.

Não se pode desconsiderar, seguindo por esta senda, o quão importante é a experiência pessoal de Figueiredo ao criar certa empatia e facilitar o diálogo direto com seu equivalente argentino, o general Jorge Videla. Utilizando-se disso de maneira instrumental e pragmática para realização de seus objetivos de política externa ou verdadeiramente demonstrando sinceridade em suas palavras, o fato é que foram possíveis entendimentos inclusive em áreas sensíveis, como a nuclear, considerada tema tabu nos meios militares. Como o próprio presidente brasileiro reconhece, “nossa amizade pessoal facilita o diálogo, inspirado na franqueza e na lealdade” (FIGUEIREDO, 1980). Neste mesmo discurso, por ocasião da visita de Videla ao Brasil, o presidente Figueiredo já entendia o momento especial que se criava no contexto das relações com a Argentina.

E se algum mérito houver de ser creditado aos nossos governos, será o de termos reconhecido que as sólidas e permanentes bases de amizade entre Argentina e Brasil haviam chegado a seu melhor momento histórico. A partir daí, foi fácil intensificar e ampliar o campo das nossas relações. Assim como multiplicar e diversificar as áreas de cooperação (FIGUEIREDO, 1980).

---

<sup>4</sup> Dado presente nos seguintes discursos: 14 de maio de 1980 ao desembarcar em Buenos Aires; 15 de maio de 1980 no Hotel Libertador de Buenos Aires; 19 de agosto de 1980 em Brasília; e 10 de janeiro de 1983 em Porto Meira.

Apesar da disposição explicitada pelo presidente e seu entendimento pessoal com o presidente argentino, este fator sozinho, evidentemente, é apenas condição necessária, mas não suficiente para impulsionar o processo de aproximação bilateral. De acordo com Gardini (2010, p.29), é a soma de fatores internacionais, regionais e domésticos que gera uma convergência entre Buenos Aires e Brasília.

Internacionalmente, a eleição de Jimmy Carter nos EUA e sua política sobre direitos humanos e não proliferação nuclear, pressionando os governos militares na América Latina, e a crise econômica mundial causada pelo choque do petróleo e o protecionismo daí decorrente são fatores que ajudam a criar uma convergência de interesses comuns e um sentimento de solidariedade entre os dois países. No contexto regional, para evitar a política pendular do Paraguai entre os dois grandes vizinhos, o Brasil entende que é necessário incluir a Argentina nas negociações. Por outro lado, há maior disposição da Argentina em resolver a questão de Itaipu diante da iminência de um conflito com o Chile em um tema de disputa territorial e, assim, evitar distúrbios em duas frentes ao mesmo tempo. Internamente, a subversão na Argentina influenciava o país a evitar um conflito com o vizinho mais poderoso e os próprios militares de ambos os países eram contrários a um possível conflito (GARDINI, 2010, p.29-30).

Apesar do ambiente de crescente aproximação entre os dois países, houve divergências em alguns temas. Miriam Saraiva (2012, p.64) cita, por exemplo, que em relação ao pacto de segurança do Atlântico Sul, ao golpe na Bolívia e à intervenção dos EUA na América Central, Brasil e Argentina sustentavam posições diferentes. Embora houvesse tais divergências, “essas questões não foram insufladas, como em momentos anteriores. Ao contrário, foram tratadas como divergências pontuais sem impacto nas relações bilaterais” (SARAIVA, 2012, p.64). No campo comercial, no contexto da visita de Videla ao Brasil em 1980, este “expressou uma reclamação argentina contra o protecionismo brasileiro e os incentivos do governo às exportações: 27 empresas argentinas acusaram o Brasil de prática de *dumping*” e pelo lado do Brasil, em 1981, “a sobretaxa de 20% sobre as importações brasileiras ocasionou um conflito sério que quase levou o Brasil a recorrer ao GATT” (VIZENTINI, 1998, p.298-302). Segundo Sonia Camargo (1985, p.72-73), esta medida argentina é consequência de políticas adotadas por Martinez de Hoz, Ministro da

Economia de Videla. Através de tais políticas, a Argentina assumia perfil produtivo diverso, que revivia o velho projeto exportador primário, passando por uma conseqüente desindustrialização e incentivo de importações. Com a concentração das exportações em produtos primários e aumento da importação de bens industrializados, a balança comercial argentina com o Brasil passou a ficar deficitária em 1980. Nos atritos comerciais referentes ao período, optou-se por soluções técnicas para evitar contaminar as relações.

A invasão das ilhas Malvinas, em 1982, pela Argentina surpreendeu a diplomacia brasileira. O desdobramento dos acontecimentos que tem lugar com a guerra impacta de forma adversa na seqüência de visitas presidenciais realizadas até então. Em 1982 não há encontros presidenciais bilaterais entre os dois países<sup>5</sup>. Em 1983, realiza-se apenas um, em janeiro, entre Figueiredo e o general Bignone, por ocasião do início das obras da ponte internacional sobre o Rio Iguazu, ligando os dois países e que mais tarde receberia o nome de Ponte Tancredo Neves. Vale lembrar que este compromisso ainda era fruto das primeiras visitas presidenciais. No ano seguinte tampouco há registros de encontros oficiais entre os presidentes dos dois países.

Embora a guerra tenha prejudicado este aspecto da diplomacia presidencial<sup>6</sup> entre os dois países, a diplomacia brasileira buscou posições que não prejudicassem as relações bilaterais com a Argentina. Segundo o chanceler Saraiva Guerreiro (1992, p.103), "o essencial para o governo Figueiredo era atravessar a tensão e os riscos criados, sem destruir a nova fase de excelentes relações com a Argentina, que iniciara". A posição oficial brasileira de defender o direito da Argentina sobre as Malvinas, posição esta adotada desde 1833, porém ressaltando que tal solução deveria ocorrer por meios pacíficos, foi, nas palavras do chanceler, "o ponto justo, ao mesmo tempo o máximo e o mínimo politicamente possíveis e aconselháveis" (GUERREIRO, 1992, p.102). O pronunciamento inicial de Guerreiro sobre a invasão das Malvinas iria lhe render ainda os elogios do presidente. Esta posição, portanto, não divergiu dos conceitos

---

<sup>5</sup> Há somente um encontro de trabalho em 6 de novembro de 1982 por ocasião da XIII Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.

<sup>6</sup> Segundo Sérgio Danese, com relação à diplomacia presidencial, além da vertente de visitas e encontros presidenciais, há também a condução pessoal do processo decisório e a diplomacia das iniciativas (DANESE, 1999, p.393).

tradicionais da diplomacia brasileira e conseguiu colocar o Brasil, por um lado, levemente inclinado pró Argentina apesar da neutralidade declarada e, por outro, sem causar maiores desgastes nas relações com a Grã-Bretanha.

Como era esperado, o próprio presidente atuou, de modo a apoiar a Argentina. Em maio de 1982, estava marcada visita oficial do presidente Figueiredo aos Estados Unidos. Sobre esta visita, Saraiva Guerreiro (1992, p.105) atesta que “infelizmente para nós, acabou sendo centrada no episódio das Malvinas, ficando em segundo plano o temário bilateral brasileiro”. Os discursos do presidente feitos na ocasião, entretanto, não fazem menção explícita ao episódio<sup>7</sup>. A informação que se possui, proveniente mais uma vez das memórias de Saraiva Guerreiro (1992, p.106), é a de que, em conversa privada entre Reagan e Figueiredo, o brasileiro manifestou o desejo de que se evitasse que a Grã-Bretanha atacasse o território continental argentino. Isso porque tal ataque acarretaria uma ação de defesa coletiva entre os latino-americanos, que manifestavam apoio à Argentina, o que estava além das intenções do Brasil. Esta intervenção do presidente Figueiredo, reforçada pelo seu ministro ao secretário de Estado norte-americano Alexander Haig, parece ter chegado até os ouvidos de Margaret Thatcher. Embora não seja possível afirmar com segurança esta última informação, o fato é que, uma vez mais, a figura do presidente brasileiro aparece atuante em termos diplomáticos.

Além de quebrar uma tradicional prática diplomática brasileira – a de visitas presidenciais motivadas pelo desejo de retribuição apenas –, a diplomacia de Figueiredo inovou ao inaugurar um precedente dos mais importantes ao ser o primeiro presidente brasileiro a discursar na Assembleia Geral da ONU em 27 de setembro de 1982 (DANESE, 1999, p.363-364). Esta ação, que demonstra bem o seu grau de envolvimento pessoal, foi motivada pela situação de crise causada pelo conflito sobre as ilhas Malvinas e pela crise envolvendo o problema da dívida externa. Sobre a Guerra das Malvinas o presidente em seu discurso reafirmou a posição brasileira sustentada em ocasião anterior pelo ministro Saraiva Guerreiro:

---

<sup>7</sup> Conferir os dois discursos pronunciados na ocasião, em 12 de maio de 1982. Disponíveis em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1982>>.

O Brasil reconhece hoje, como desde o início desta controvérsia, no ano de 1833, os direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas e defende, como sempre fez, a necessidade da realização de negociações como meio adequado para a solução desse problema (FIGUEIREDO, 1982).

Vizentini (1998, p.301) salienta que, apesar da posição diplomática oficial do Brasil de neutralidade em relação à crise das Malvinas, "houve uma discreta e eficaz cooperação com a Argentina no campo militar", através do fornecimento de aviões e permissão para utilização de bases de apoio. Segundo o autor, este fato se deve, entre outros, ao esforço de manter o canal aberto entre os dois países e ao clima de confiança entre as forças armadas.

Com o fim da Guerra das Malvinas e a decorrente queda do regime militar argentino, tem-se o estabelecimento de um novo governo democrático naquele país. No Brasil, o regime militar permaneceria até 1985. Este hiato – de dezembro de 1983, com a eleição de Raúl Alfonsín, a março de 1985, com a saída de Figueiredo - entre os processos políticos internos entre os dois países impactou as relações bilaterais. Saraiva (2012) o batiza de "ano atípico", enquanto Gardini (2010) o considera como "assimétrico". Foram necessários cuidados por parte das diplomacias de ambos os lados para manter e aprofundar a aproximação que vinha ocorrendo. Pelo lado brasileiro, os militares tinham dificuldade em interagir com o governo democrático argentino (VIZENTINI, 1998, p.301) e, por algum tempo, o Itamaraty foi o único órgão da administração que manteve diálogo com Buenos Aires (CAMARGO, 1988, p.136). Pelo lado argentino os esforços se davam no sentido de assegurar que não haveria pressão pela democracia no Brasil. Também foi formado um grupo de trabalho em Buenos Aires responsável por pensar e melhorar as relações com o Brasil (GARDINI, 2010, p.58). Entretanto, as tentativas de Alfonsín não foram capazes de neutralizar totalmente a sensação de que havia uma tentativa deliberada de "irradiação da democracia" (CAMARGO, 1985, p.65).

Conseqüentemente, a participação explícita do presidente que ocorrera até então, seja na forma de discursos ou de visitas presidenciais, observa uma redução de ênfase em relação ao seu maior vizinho sul-americano. O período em que conviveram os

governos de Figueiredo e de Alfonsín foi marcado por obstáculos nas relações diplomáticas. Foi necessário um imenso esforço diplomático por parte do chanceler argentino, Dante Caputo, para realizar um encontro, muitas vezes adiado, entre os dois presidentes. O objetivo era conseguir um comprometimento do governo brasileiro para que tratasse em conjunto o problema da dívida externa e debatesse com outros países devedores de forma unificada. Somente em janeiro de 1985 o encontro foi finalmente realizado, faltando menos de dois meses para a saída de Figueiredo do poder (CAMARGO, 1985, p.78).

Embora reconheça a mudança no padrão das relações entre Brasil e Argentina no governo Figueiredo em comparação com o governo Geisel, Seixas Corrêa atribui a reformulação do relacionamento com a Argentina ao governo de José Sarney, "através da superação de rivalidade e desconfianças que sobreviviam ao passado" (CORRÊA, 1996, p.374). Desconfianças estas que ficaram mais aparentes neste período em que regimes diferentes coexistiram nos dois países. Na sua visão, mesmo com as iniciativas de aproximação adotadas ao longo do governo de Figueiredo, a competição e rivalidade ainda conviviam com as políticas amistosas. É somente com o fim do regime militar no Brasil e a posse de José Sarney que um novo impulso de aproximação política e comercial entre os dois países voltaria a tomar forma. Nas palavras de Sérgio Danese (1999, p.370), "[...] o governo Sarney voltaria a ampliar o escopo da diplomacia presidencial com a iniciativa da integração Brasil-Argentina, construída à base de grandes impulsos presidenciais [...]".

## **Considerações Finais**

O presente trabalho buscou demonstrar a relevância do papel desempenhado pelo presidente Figueiredo na construção de melhores relações com a Argentina. Sem ser exaustivo nos resultados concretos de sua política externa, na descrição de cada acordo realizado, focou-se nas situações em que direta, ou indiretamente, o presidente fez intervenções. Não apenas fatores de conjuntura internacional, regional e de política doméstica tiveram peso, mas também o empenho do presidente em resolver a questão. Suas experiências pessoais são levadas em consideração neste artigo no que se refere à sua visão positiva em relação ao país vizinho e a

criação de um bom relacionamento pessoal com seus pares argentinos. Além disso, o peso das ideias do pensamento geopolítico, caras aos círculos militares, não parece ter estado presente na figura de Figueiredo.

Por outro lado, todos esses elementos parecem não ter sido suficientes para manter o ritmo de aproximação observado até a Guerra das Malvinas. O início do governo democrático de Alfonsín trouxe incertezas ao governo brasileiro e despertou desconfianças nos setores militares. Entretanto, tais desconfianças parecem ter sido de outro teor, diferente daquelas de caráter geopolítico do passado. As desconfianças deste período em questão tem mais relação com o temor de desestabilização política do que com relação a uma nova disputa geopolítica. Tanto é assim que, com a posse de José Sarney em um regime democrático, as relações ganharam novo impulso.

## REFERÊNCIAS

BRASIL / MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. n.41, Brasília, 1984.

CAMARGO, Sonia de. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. *Contexto Internacional*, n.2, IRI/PUC, jul./dez. 1985.

\_\_\_\_\_, Sonia de; OCAMPO, José Maria Vasquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil (uma década de política exterior – 1973-1984)*. São Paulo: Editora Convívio, 1988.

CORRÊA, Luís Felipe Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/NUPRI-USP, 1996.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 49 n.2. Brasília, 2006. P.119-136.

FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, durante jantar oferecido pela classe empresarial argentina. Buenos Aires: 15 de maio de 1980. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1980/32.pdf/view>>. Acesso em 23 jul. 2014.

\_\_\_\_\_, João Baptista de Oliveira. Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, durante jantar oferecido ao Presidente da República Argentina senhor Jorge Rafael Videla. Brasília: 19 de agosto de 1980. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1980/56.pdf/view>>. Acesso em 23 jul. 2014.

\_\_\_\_\_, João Baptista de Oliveira. Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, na Sessão de Abertura da 37ª Assembleia Geral da ONU. Nova York: 27 de setembro de 1982. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1982/112.pdf/view>>. Acesso em 25 jul. 2014.

\_\_\_\_\_, João Baptista de Oliveira. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1985*. Brasília, 1985. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1985/view>>. Acesso em 23 jul. 2014.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: na analytical framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). *Ideas & Foreign Policy: beliefs, institutions and political changes*. Ithaca-London, Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos* vol.6 n.12. Rio de Janeiro, 1993. P.211-246.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um funcionário do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/Nupri, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na Política Externa Brasileira*. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

SILVA, Alexandra de Mello. *O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea*. In *Estudos Históricos*, n.15. 1995/1.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro. Vol.32 n.2, 2010. p. 437-487.

# **PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: ANÁLISE E PERSPECTIVAS DO MERCOSUL E DA UNISUL**

Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna\*

## **RESUMO**

O presente artigo acadêmico tem como objetivo abordar os fundamentos e características que marcam o processo de criação e desenvolvimento do Mercosul e da Unasul, destacando as complexidades que envolvem os interesses de múltiplos países. Foram analisados aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais que se inserem em uma conjuntura multilateral e caracterizadora do Estado Contemporâneo do Século XXI.

## **1 INTRODUÇÃO**

O processo de integração na América do Sul tem passado por importantes variáveis que demonstram um novo estágio de natureza política, nesta primeira década do século XXI.

A falência do modelo neoliberal e da filosofia do pensamento único, enquanto fundamento do mundo unipolar preconizado pela liderança dos Estados Unidos, encontra-se cada vez mais evidente e sendo objeto de questionamento e contestação pela maior parte dos países sul-americanos tanto no plano externo, quanto no interno.

A participação no G-20 de países como Brasil, Argentina e México e as posições adotadas pelos países em desenvolvimento liderados por Índia, Brasil e China na reunião de Cúpula realizada em Estocolmo, na Suécia, sobre o Clima e Biodiversidade ao questionarem a falta de compromisso de países desenvolvidos com metas claras posteriores ao Protocolo de Kyoto, são exemplos inequívocos do atual momento de ampliação da participação política de outros países.

---

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, Professor da Universidade Cândido Mendes, Procurador Federal, Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros, onde é Presidente da Comissão de Direito da Integração, do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e Conselheiro da OAB – Seccional do Rio de Janeiro.

Soma-se a este momento as recentes propostas de reforma de organismos como Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento com maior participação dos países em desenvolvimento, as posições desses países nos Foros Internacionais e em organismos como a Organização Mundial do Comércio, a ascensão dos chamados BRIC's, grupo de países que envolve Brasil, Rússia, Índia e China e a África do Sul, ao potencializar discussões e acordos, inclusive nas atividades de comércio, enquanto fatores que demonstram uma nova ordem que vem modificando as relações internacionais.

Neste mundo em movimento permanente e cada vez mais complexo, nota-se uma mudança ainda mais profunda no continente americano, principalmente com a ascensão de governos mais à esquerda e de forte definição nacionalista na maior parte destes países, no último decênio, que já ficou marcado pelo sepultamento total da concepção de Área de Livre Comércio das Américas ( ALCA ), proposta pelos Estados Unidos da América.

Se por um lado o acidente nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2002 estabeleceu uma diretriz bélica sob o argumento de combate ao terrorismo com ataques no Iraque e no Afeganistão, por outro lado simbolizaram que a América Latina não se constituía em prioridade na pauta da política externa americana.

A falência do neoliberalismo provocada pelas políticas desastrosas, casos de corrupção e desmantelamento da máquina pública na América do Sul, que, acabaram convergindo em um processo de deslocamento da influência dos Estados Unidos, para um maior grau de autonomia dos demais países no processo decisório.

Para isto, a rearticulação de blocos econômicos como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações possibilitou intensificar o fluxo de comércio entre os países integrantes destes espaços de integração, inclusive com medidas de impacto como no caso da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana ( IIRSA ), atualmente de responsabilidade da Unasul, a Cooperação Andina de Fomento ( CAF ) e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul ( FOCEM ), enquanto medidas concretas para a efetivação dos projetos de integração.

Ainda no campo econômico e com forte viés institucional, foi criado em fevereiro de 2011 em Cancun, no México, a Comunidade dos Estados Latino-americanos e do Caribe, que se constitui num espaço político decisório sem a participação dos Estados Unidos e do Canadá.

Sendo assim, importante enfatizar o atual contexto histórico, político e econômico que envolve o surgimento e evolução do Mercado Comum do Sul ( Mercosul ) e a criação da União das Nações Sul-Americanas de Nações ( Unasul ), enquanto espaço fundamental de integração, colaboração e paz entre os povos e países integrantes, levando-se em consideração que estes espaços não tem a participação ou ingerência americana de forma direta, possibilitando um grau maior de autonomia no processo decisório.

## **2 A Criação do MERCOSUL**

Cabe uma reflexão sobre o significado do Mercado Comum do Sul ( Mercosul ), às vésperas do vigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção.

O estudo do Mercosul deve ser focado com base nas diferentes posições governamentais, bem como a análise dos avanços institucionais e dos inúmeros tratados e acordos que foram efetivados e que possibilitam as discussões, consensos e divergências que explicitam os paradoxos da integração.

O processo de integração se constitui numa experiência dialética e onde se pressupõe inúmeras negociações com concessões e com divergências claras, principalmente sob o ponto de vista da posição a ser tomada pelo país mais forte no aspecto econômico, sem que isto prejudique os países menores o que poderia inviabilizar a continuidade deste processo.

Sem prejuízo da questão econômica e comercial, cabe analisar o Mercosul sob perspectivas múltiplas, com destaque para a política. O enfoque será com base na primeira década do Mercosul, marcado pelo unilateralismo político que caracterizou a última década do século passado, e a segunda fase, marcada pelo multilateralismo político, por sinal, uma das características desta primeira década deste início de século, que encontra-se em processo de expansão.

O Mercosul foi constituído no período de redemocratização pós-transição dos regimes militares para as democracias, tendo neste sentido uma legitimidade como consequência da decisão política de governantes eleitos pelo voto direto nos países-membros, com novas Constituições oriundas de processos constituintes originários e como característica do processo de redemocratização.

Esta fase iniciou-se ao longo da década de oitenta do século passado com sua efetivação ao longo da década de noventa, tendo como característica o de processo de diminuição do tamanho do Estado através de amplos programas de privatização, com a coordenação de políticas macro-econômicas, incidência de altas taxas de juros com aumento do desemprego e do sub-emprego, pouca liquidez para investimentos, dentre outras características.

Esta visão unilateral simbolizou o triunfo do pensamento liberal, através dos fundamentos do chamado Consenso de Washington, enquanto visão conservadora e idealizada por pensadores, inclusive da Escola de Chicago, tendo sido denominado de pensamento ou consenso neoliberal, marcado pelo triunfo do pensamento do mercado e o destaque no papel das empresas e das organizações financeiras internacionais, com clara diminuição da importância e da atuação do Estado.

O receituário neoliberal influenciou países em todo mundo, principalmente porque o Fundo Monetário Internacional ( FMI ) e o Banco Mundial recomendavam aos países, inúmeras medidas ortodoxas que eram aplicadas em nome do livre-mercado e do comércio livre.

Esse movimento teve forte impacto na América Latina na medida em que os novos governantes do período de redemocratização aplicaram as políticas neoliberais por intermédio da privatização de ativos, extinção de empresas públicas, transferências de atividades econômicas para a iniciativa privada mediante concessão, coordenação de políticas macro-econômicas, poucos investimentos nos serviços públicos, pouca prioridade nas políticas e nos direitos sociais com profundas mudanças na Constituição para promoção de reformas e quebra de monopólios, dentre outras políticas de governo.

Neste contexto, o Mercosul criado em 1991, sofreu a influência da visão do mundo unipolar e nasceu sob a perspectiva do pensamento hegemônico neoliberal que dominava a cena política à época.

Proveniente de um processo de trocas comerciais que aproximou o Brasil e a Argentina durante os anos oitenta do século passado, o Mercosul incluiu o Uruguai e o Paraguai para se constituir numa estratégia de integração com fases e objetivos pré-estabelecidos sob o ponto de vista dos estágios da integração, mas, sem dúvida, com perspectivas econômico-comerciais preponderantes.

A análise acima permite compreender que o Mercosul nasceu com uma prioridade de natureza econômico-comercial que propiciou que suas prioridades institucionais fossem deslocadas para este eixo prioritariamente, o que não significa que a temática política, jurídica, sociológica e cultural não tivesse sido implementada, mesmo que de forma tímida.

Para compreensão do Mercosul sob a análise comparativa das duas décadas de seu funcionamento, poder-se-ia dividir este processo de integração em primeira e segunda fase.

Esta fase inicial do Mercosul, que compreende a visão do pensamento neoliberal, acaba sendo implementada no primeiro decênio do Mercosul, coincidindo com o final do século passado, a saber, de 1991 até 2000, atravessando o mandato no Brasil do Presidente Fernando Collor de Mello ( 1991-1992 ), a conclusão do seu mandato por Itamar Franco, fruto do impedimento do então Presidente ( 1992-1994 ) e o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso ( 1994-1998) e parte do segundo mandato ( 1998-2000 ).

A segunda fase do Mercosul, que poderia ser delimitada do ano 2000 até 2010, é caracterizada por mudanças no eixo internacional que acabam influenciando o processo de integração sul-americano, onde inclui-se o final do segundo mandato do Presidente Cardoso ( 2000-2002 ) e os dois mandatos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva ( 2002-2006 e 2006-2010 ).

Um dos aspectos fundamentais durante este período é a ascensão de governos na América do Sul e em particular, nos países componentes do Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que tem uma visão mais compatível com outro modelo de Estado e totalmente diferenciada da visão hegemônica neoliberal então vigente no primeiro decênio.

Este processo foi ocorrendo ao longo do final da década passada como se fosse uma fase de transição e acabou se intensificando ao longo desta primeira década do novo século.

Na esfera internacional, inúmeros autores identificam uma nova visão multipolar com inúmeros países tentando exercer um papel de global player com participação mais efetiva e mais influente nos espaços globais, sendo oriundo de todos os continentes.

Sendo assim, o Mercosul passou a ter uma maior dinâmica na perspectiva de consolidação dos espaços institucionais do bloco e da ampliação de suas atividades e prioridades, o que insere o bloco não somente como pólo de importância regional, mas também internacional, já que o bloco se caracteriza como um espaço de regionalismo aberto, com inúmeras trocas e contatos com outros países.

## **2.1 MERCOSUL do Primeiro Decênio ( 1991-2000 )**

Conforme já abordado, o Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991 e teve como origem os acordos comerciais entre Argentina e Brasil. A formação do Mercosul não somente consolidou estes acordos, mas permitiu a ampliação da área de abrangência para novos parceiros e vizinhos menores, o Paraguai e o Uruguai.

Nos termos do estabelecido no Tratado, o seu objetivo primordial se constituía na integração dos quatro Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum ( TEC ), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

Nesta fase inicial é de se destacar inúmeros Protocolos que foram aprovados no campo da institucionalidade, com especial destaque para o Protocolo de Brasília ( 1991 ), Protocolo de Ouro Preto ( 1994 ) e o Protocolo de Ushuaia ( 1996 ).

Em 17 de dezembro de 1991 foi assinado o Protocolo de Brasília que previu, de forma inicial, um sistema de solução de controvérsias no bloco, de forma a permitir que os conflitos fossem objeto de decisões imparciais e com respaldo dos países membros.

O Protocolo de Ouro Preto, aprovado em 17 de dezembro de 1994 e que estabeleceu a estrutura institucional do bloco, além de dotá-lo da personalidade jurídica de direito internacional, é outro marco institucional de contornos significativos para o processo de integração.

Ao longo deste primeiro período, o Mercosul abriu-se para outros países da América do Sul na condição de Estados Associados como no caso da Bolívia ( 1996 ) e o Chile ( 1996 ), sempre com a perspectiva de estabelecimento de novos acordos comerciais.

Outros países que se encontravam na condição de Estados Associados foram incorporados no segundo decênio, sendo importante destacar que o México, atualmente, é membro observador do Mercosul.

No caso das negociações Mercosul-Chile houve um acordo de complementação econômica datado de 25 de junho de 1996, além de um Acordo de complementação econômica entre os Estados Partes do Mercosul e a Bolívia, assinado em 17 de dezembro de 1996.

Estes acordos foram sendo assinados sempre sob a principal influência da ampliação comercial através de acordos com países vizinhos e fronteiriços.

Em 16 de abril de 1998, foi estabelecido um marco para a criação de uma zona de livre comércio Mercosul- Comunidade Andina de Nações, de forma a facilitar o fluxo e o intercâmbio comercial, entre dois significativos processos de integração regional sul-americano.

No que tange ao aspecto legislativo e das instituições democráticas, o Tratado de Assunção previu uma Comissão Parlamentar Conjunta, com participação de representantes dos Parlamentos Nacionais dos Estados- Partes, que acabou fortalecida pelo Protocolo de Ouro Preto assinado em 1994, com o seu estabelecimento. Esta Comissão exerceu suas atividades de 1994 até o dezembro do ano de 2005, com a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

No que concerne à consolidação democrática, em 27 de junho de 1992 já havia sido adotada pelos governantes dos Estados Partes do Mercosul, a Declaração Presidencial de Las Leñas, que estipulava que a plena vigência das instituições democráticas seria condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul, República da Bolívia e República do Chile, sendo que passar a integrar o Tratado de Assunção implicava em direitos e obrigações para as Partes signatárias.

A aprovação da Cláusula Democrática através da assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 24 de julho de 1998, se consolidou como um efetivo compromisso com os princípios democráticos no espaço territorial e geopolítico do bloco e posição firme contra eventuais rupturas institucionais, conforme estava ocorrendo no Paraguai, onde o General Lino Oviedo ameaçava a ordem constitucional representada pelo Presidente Juan Carlos Wasmosy.

Não obstante o marco democrático citado, algumas dificuldades provenientes de problemas decorrentes de crises econômicas na Argentina e no Brasil, dificultaram a construção de uma agenda comum, o que implicou em 29 de junho de 2000 em uma Agenda de Trabalho para o " Relançamento " do Mercosul.

O fechamento desta primeira década nitidamente comercial foi no início de 2001 a autorização excepcional e temporária à Argentina em matéria de direitos de importação, o que acabou gerando muitas críticas de especialistas do processo de integração, ao entender que tal mecanismo seria incompatível com a evolução do bloco.

## **2.2 – MERCOSUL do Segundo Decênio ( 2001-2010 )**

Conforme abordado anteriormente, o Mercosul foi criado com o objetivo de estímulo ao comércio intra-bloco, mas também com terceiros países. Neste contexto, importante destacar o Acordo Marco para a criação de uma zona de livre-comércio entre o Mercosul e o México, assinado em 05 de julho de 2002 abrindo um canal com um país de significativa importância econômica e comercial no continente.

Neste mesmo ano de 2002, em 06 de dezembro, foi estabelecido um Acordo Marco para a criação de uma zona de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações, assim como em 25 de agosto de 2003 foi assinado um Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica que compromete o Mercosul e o Peru para fins de estabelecimento de uma zona de livre comércio.

Sob o ponto de vista comercial, é de se destacar como consequência natural desse processo, a adesão na condição de Estado-associado do Mercosul, do Peru ( 2003 ), da Colômbia ( 2004 ), do Equador ( 2004 ), atraindo países da Comunidade Andina de Nações com um status de maior compromisso.

A assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, assinado em 04 de julho de 2006 é outra decisão que tem contornos econômicos, mas também políticos, na medida em que aproxima o Mercosul do Caribe, além do fato da Venezuela ser um membro da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo ( OPEP). A adesão da Venezuela se deu de forma polêmica, em virtude de sua aprovação durante o período de suspensão do Paraguai através da Cláusula Democrática, em virtude do impedimento do Presidente Fernando Lugo sem que tenha sido respeitado o pleno direito constitucional de defesa.

Nesta segunda fase do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum aprovou o " Sistema de Pagamento em Moedas Locais", o que permite redução de custos financeiros nas transações comerciais. Atualmente, o Brasil e a Argentina já estabelecem operações financeiras utilizando como parâmetro as suas respectivas moedas.

Esta proposta foi, inclusive, apresentada pelo Brasil na reunião dos BRIC's ( Brasil, Rússia, Índia e China ), realizada em São Petersburgo, como possibilidade para as relações comerciais entre estes países, enquanto alternativa ao padrão dólar e até face à crise do euro, encontrando-se em fase de estudos.

Outro significativo avanço nesta segunda fase foi enfrentar uma demanda bastante sentida pelos sócios menores desde a primeira fase, a saber, as assimetrias existente dentre as economias do bloco.

A demanda reclamada por Uruguai e Paraguai, enquanto economias menores do Mercosul, tinha precedentes em outros processos de integração como no caso da União Européia, cujos parceiros maiores contribuíam com os parceiros menos desenvolvidos, em busca de um equilíbrio. A aprovação do FOCEM ( Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul ), criado com o objetivo de promover um equilíbrio maior entre os países do bloco, através de linhas de crédito para financiamento de programas e projetos, em particular de infra-estrutura, busca da competitividade e promoção do desenvolvimento interno, buscou a integração mais justa e incluyente em relação aos parceiros menores do bloco.

Deve-se destacar que os projetos de investimento em curso totalizam U\$ 795 milhões de dólares, dos quais U\$ 650 milhões serão financiados pelo Fundo. Em 18 de janeiro de 2007, sob o ponto de vista institucional, foram aprovados os primeiros projetos-pilotos a serem financiados com recursos provenientes do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul.

No que tange ao aspecto do fortalecimento institucional, o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias entre os Estados-partes, cuja vigência é de 02 de janeiro de 2004, tem papel fundamental para os acordos assinados no bloco e veio a substituir ao Protocolo de Brasília. O citado Protocolo permitiu a criação do Tribunal Permanente de Revisão, cuja sede é em Assunção, com o objetivo de buscar a aplicação, interpretação e cumprimento do conjunto normativo do Bloco, no que às questões que gerem controvérsias, conflitos e dúvidas na aplicação jurídica das normas.

Sob o ponto de vista institucional, a criação do Parlamento do Mercosul em dezembro de 2006 se constituiu em um dos avanços institucionais mais significativos, permitindo que se crie espaços para a evolução legislativa harmônica supranacional. Na análise da

harmonização de legislações, diversas questões de natureza interna, principalmente no caso do sistema brasileiro, terão que ser discutidas e modificadas para fins de possibilitar o inequívoco avanço que significará a legislação supranacional. Posições divergentes no Congresso Nacional brasileiro tem dificultado a efetivação do processo eleitoral do sufrágio desses Parlamentares, o que tem dificultado o enfrentamento desta nova realidade, sendo que países como a Argentina já estão mais susceptíveis a estas inovações na análise do Direito Comparado.

Sob o ponto de vista político, em 19 de dezembro de 2007 foi acordada a instalação de um Foro de Consulta e Concertação Política no âmbito do Mercosul.

Em 28 de abril de 2009, em cumprimento ao mandato do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os membros da representação parlamentar aprovaram o Acordo Político para a definição dos critérios de representação para a constituição das respectivas bancadas nacionais do Parlamento. Em virtude de divergências ocasionadas pela representação do Paraguai, a eleição da representação brasileira pelo voto direto não foi possível na eleição de outubro próximo passado, mas a próxima representação será submetida a sufrágio direto, universal e secreto junto aos eleitores brasileiros.

Atualmente o Parlamento tem a previsão de composição igualitária de 18 parlamentares de cada Estado integrante, tendo membros observadores dos Estados-associados com direito a voz. O acordo aprovado pelos Chanceleres do bloco em 18 de outubro de 2010 prevê um período de transição, entre 31 de dezembro de 2010 e 31 de dezembro de 2014, durante o qual o Brasil terá uma bancada de 37 parlamentares; a Argentina, 26; o Paraguai, 18 e o Uruguai, 18. A partir de 01 de janeiro de 2015, ao final do período de transição, o Brasil passará a contar com 75 parlamentares; a Argentina 43; o Paraguai, 18 e o Uruguai, 18.

No âmbito do Parlamento do Mercosul, dentre as propostas apresentadas, destaca-se a aprovação em maio do corrente de proposta da Mesa Diretora para criação de uma Comissão Especial para realizar gestões junto às autoridades de Inglaterra e Argentina, em busca de uma convergência entre estes países para a exploração de recursos naturais das Ilhas Malvinas, cuja soberania é reclamada pela Argentina junto ao Reino Unido, inclusive na Organização das Nações Unidas.

No âmbito social, o Mercosul Social foi instituído no ano de 2001 com iniciativas para fins de desenvolvimento social, tendo sido criada uma Secretaria Permanente do Mercosul Social e tendo como temas definidos para uma Agenda de Trabalho, a saber, juventude, adulto, seguridade alimentar, economia social e infância e adolescência.

A criação do Instituto Social do Mercosul, também, se constitui num estágio de compromisso institucional para aprofundar esta temática no bloco. Este instituto foi criado para subsidiar a formulação de políticas sociais no âmbito regional.

No aspecto empresarial, o Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas foi criado para garantir operações de crédito contratadas por empresas menores que participem de projetos de integração na escala produtiva, e visa redirecionar a característica de auxílio somente para as grandes empresas. Enquanto instrumento efetivo para avançar na integração produtiva, encontra-se atualmente no contexto de sua regulamentação pelos Estados-Partes, principalmente no que tange aos critérios de financiamento.

No âmbito do Mercosul, por ocasião da reunião de San Juan na Argentina ocorrida nos dias 02 e 03 do mês de agosto de 2010, onde a Argentina passou a presidência rotativa para o Brasil, devem ser destacados avanços nas negociações que permitiram a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul, a aprovação da eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, o Acordo sobre o Aquífero Guarani que amplia o compromisso institucional com o meio-ambiente e com recursos naturais de enorme importância, através da regulamentação sustentável do seu uso, o Acordo de Livre Comércio com o Egito, o primeiro com um país do mundo árabe, sem prejuízo de negociações em curso para um Acordo de Livre-Comércio entre Mercosul e Jordania, Acordo Comercial Preferencial Mercosul-Índia, além de negociações já iniciadas com a Autoridade Palestina, a criação de um Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul e projetos de desenvolvimento regional.

O Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos ( IPPDDHH ) foi criado com a perspectiva de contribuir ao fortalecimento do Estado de Direito nos Estados-partes e de favorecer a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul.

### **3 A Criação da UNASUL**

Este modelo de integração foi proposto pelo Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva em 2004 com a nomenclatura de Comunidade Sul-Americana de Nações ( CASA ), tendo a sua nomenclatura sido modificada por proposta do Presidente venezuelano Hugo Chávez para União das Nações Sul-Americanas (Unasul ) em 2007

Sua sede está estabelecida em Quito, no Equador, e este espaço de integração está baseado na concepção de um estágio de zona econômica com preocupação, contudo, mais ampla que o Mercosul ao incluir temas como defesa, soberania, criação de um banco de desenvolvimento para a adoção de obras de infra-estrutura, além de implementação de políticas sociais.

Os países signatários são a República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela.

Os principais documentos jurídicos estão consagrados nas Declarações de Cuzco, de 08 de dezembro de 2004, de Brasília, de 30 de setembro de 2005, e a de Cochabamba, de 09 de dezembro de 2006, além do Tratado Constitutivo da Unasul assinado em Brasília em 23 de maio de 2008.

Importante destacar a Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas na Costa do Sauípe, Bahia, em 16 de dezembro de 2008 que aprovou Declaração do Conselho de Chefias e Chefes de Estado e de Governo. Esta reunião decidiu pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul enquanto instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa.

A idéia e proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano é de iniciativa da então Presidente Michele Bachelet, do Chile, que acabou se materializando naquele encontro de Chefes de Estado.

No total foram criados 12 ( doze ) Conselhos que atuam de forma articulada e sistemática.

Cumprir destacar que o Conselho Energético Sul-Americano, criado na Declaração de Margarita, na Venezuela, em 17 de abril de 2007, enquanto parte integrante da Unasul pode constituir-se numa importante estratégia de estudos e políticas para o aproveitamento dos recursos naturais e potencialidades da região.

Em 9 de fevereiro de 2011, o Uruguai depositou o instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas ( UNASUL ) perante o Governo do Equador, depositário do documento.

Outra iniciativa de extrema relevância é a criação do Banco do Sul, atualmente em fase de estudos, com finalidade de promoção de políticas desenvolvimentistas, em especial a priorização de financiamento para obras de infra-estrutura física, em especial grandes obras como portos, aeroportos, ferrovias, rodovias, dentre outras.

Outros países como Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela já haviam ratificado o documento interinamente, cumprindo-se, desta forma, o requisito de nove ratificações para a entrada em vigor do Tratado, a qual se efetivará no dia 11 de março de 2011, trinta dias após a nona ratificação, conforme previsão no citado instrumento.

No Brasil, encontra-se o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, assinado em novembro de 2010, na cúpula de Georgetown nas Guianas, de forma a criar a " cláusula democrática " naquele espaço integracionista.

### **3.1 Objetivos e a Estrutura da UNASUL**

O Tratado Constitutivo da Unasul, assinado em Brasília-DF, em 23 de maio de 2008, é o documento que consolida a fundamentação jurídica do bloco. Relevante destacar o objetivo, objetivos específicos e os órgãos da Unasul.

O artigo 2º delimita, enquanto objetivo, que " A União das Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio-ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados."

Dentre os objetivos específicos previstos no art. 3º consta:

a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional;

b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;

c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;

d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; e) o desenvolvimento de uma infra-estrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;

g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;

h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;

i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;

j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;

l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;

m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;

n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;

o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;

p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a Unasul e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;

q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem;

r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da Unasul;

s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;

t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e

u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Percebe-se que a fundamentação jurídica do Tratado é bastante abrangente contendo fundamentos de ordem social, econômica, política, antropológica e cultural, o que possibilita a compreensão acerca da abrangência deste processo de integração

No que tange à estrutura, o artigo 4º delimita que são órgãos da Unasul 1- O Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo; 2- O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; 3- O Conselho de Delegadas e Delegados e 4- A Secretaria Geral.

Estas instâncias se organizarão sob forma de reuniões, grupos de trabalho e outras instâncias, sendo relevante destacar que foi nomeado como representante maior da Unasul, por consenso, o ex-Presidente da Argentina, Nestor Kirchner e que a instância máxima da Unasul é o Conselho de Chefes de Estado e de Governo.

#### **4 Perspectivas da Integração**

Conforme se percebe na análise das duas fases, o Mercosul nos dias atuais procura se inserir na conjuntura multilateral buscando ocupar espaços e maior capacidade de interlocução nas questões políticas na esfera internacional.

Questões relevantes continuam sendo debatidas, destacando-se respaldo financeiro para a reconstrução do Haiti em decorrência de terremoto ocorrido em janeiro de 2010, a condenação firme de uma lei racista anti-imigracionista do Estado do Arizona, nos Estados Unidos, e a manifestação contra o governo de Porfirio Lobo, nascido de um processo eleitoral após um golpe de estado em Honduras, com a deposição do então presidente Manuel Zelaya.

Verifica-se alguns avanços patrocinados pelo governo brasileiro no campo externo e interno, seja pela implementação das obras de infra-estrutura física que permitirão um maior desenvolvimento regional com aumento dos empregos, como no caso de obras da Rodovia situada a na fronteira entre Brasil e Peru que permitirá um corredor Atlântico-Pacífico, seja com iniciativas na área de Educação através da criação de entidades como a inauguração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana ( Unila ), em Foz do Iguazu.

A similitude de pensamento da grande maioria dos governantes tem facilitado um maior entrosamento e articulação de políticas comuns e de interesses a estes países, tendo convergência na maioria destes países, posições contrárias à instalação de bases militares americanas na Colômbia e Peru sob o pretexto de combate ao narcotráfico, posição contrária à reativação da Quarta Frota americana, as denúncias americanas de possibilidade de ataque terrorista na região da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, a pressão americana na Região da Amazônia, posições em defesa do multilateralismo dentre outros pontos relevantes de agenda externa, além do compromisso com a efetivação de instrumentos que possibilitem que os países sul-americanos discutam e resolvam os seus problemas.

Por todos estes fatores, verifica-se que, inclusive, as agendas e prioridades na política externa estão sendo objeto de debate nos processos eleitorais das eleições presidenciais e legislativas, bem como retratam a preocupação do conjunto de países com a continuidade de políticas governamentais e de Estado.

Por derradeiro, a integração regional não pode ser compreendida como uma política de governo, mas sim política de Estado que deve ser implementada independentemente do resultado dos processos eleitorais dos Estados-partes e deve se constituir num claro estímulo para que os países sul-americanos possam buscar o entendimento e encontrar os seus próprios caminhos de forma democrática e na perspectiva de uma concertação, até em observância à retomada dos processos democráticos que está completando, duas a três décadas dependendo de cada país.

Às vésperas da transição para o início de um terceiro decênio, espera-se que o Mercosul avance em todos os sentidos, desde a perspectiva institucional até a inclusão de novos membros, desde o fortalecimento com a sociedade dos países membros até a inserção mais destacada no comércio internacional.

O Mercosul ainda carece de uma compreensão de sua importância por parte dos cidadãos dos seus países-membros, o cidadão mercosulino. Uma das possibilidades do Mercosul avançar através da compreensão de sua importância, seria mediante o aprofundamento dos instrumentos de democracia participativa no seu caráter institucional, de forma a possibilitar que o cidadão, efetivamente, seja parte do seu processo de consolidação, principalmente através da participação popular e democrática através de institutos como plebiscito, referendo e consultas públicas.

Por outro lado, verifica-se que o processo de integração depende de fatores externos que, em muitas situações, dificultam os fatores internos na perspectiva de consolidar um processo de governabilidade e de adoção de políticas pró-integração.

Ao longo destes pouco mais de vinte anos, dentre os fatores externos que provocaram enormes dificuldades junto ao Mercosul, certamente os de cunho econômico afetaram de maneira decisiva o espaço de integração, como no caso das crises internacionais sistêmicas do sistema capitalista.

O quadro recente de crises aponta para as questões estruturais que ocasionaram graves problemas nas principais economias do continente, como no caso do México em 1994, Brasil em 1998 e Argentina em 2001, o que sempre provoca impactos na população com a ampliação dos problemas e das questões sociais.

A crise mais recente, a de 2008 nos Estados Unidos, é considerada a mais grave e com reflexos no mundo inteiro, sendo equiparada à Grande Depressão americana, no ano de 1929.

No âmbito do bloco, o terceiro momento do Mercosul poderá evidenciar uma nova etapa de fortalecimento institucional para negociação com outros blocos ou países, na medida em que existe uma compreensão maior de sua importância, principalmente como instrumento para intensificar o diálogo Sul-Sul, a possibilidade de ampliação de suas deliberações nos espaços decisórios como o G-20 e em foros internacionais como Organização Mundial do Comércio, nas questões ambientais, dentre outras.

Esta aparente contradição da intervenção estatal direcionada é apontada como uma questão relevante pelo Professor argentino Julio Gambina, nos seguintes termos: " La política econômica de salvataje aplicada por los principales países capitalistas dejó en el camino la retórica contra la participación directa del Estado en la economía. De ese modo cayeron dos mitos fuertemente instalados. Uno alude a la tesis de la subsidiariedad del Estado sostenida por monetaristas y ortodoxos del ajuste neoliberal y el outro apunta a desmentir El carácter progresista de toda intervención pública, puesto en evidencia con los destinatarios del salvataje impulsado por el Estado capitalista en todo el mundo. No es un dato menor considerar esta tesis, ya que ciertas opiniones favorables a la intervención pública son sustentadas como mecanismo de restaurar el orden capitalista em crisis. El debate se proyecta también sobre las políticas públicas, donde se mantiene el énfasis en la focalización contra La universalización de políticas sociales que atiendan necesidades insatisfechas de los sectores más vulnerables."

Em que pesem contradições deste processo, a participação do Estado se constitui em peça fundamental no processo de integração, devendo priorizar a adoção de políticas públicas sociais e em favor do cidadão.

No que concerne à criação da UNASUL, esta se constitui em uma das mais articuladas estratégias de integração da América do Sul, em particular pela sua capacidade de discussão de pontos importantes.

Este ponto retrata um movimento de iniciativa da região para caracterizar o mundo multipolar e a capacidade dos países sul-americanos poderem decidir questões importantes, com autonomia e sem a influência e pressão direta dos Estados Unidos.

A maioria dos governos dos países sul-americanos tem convergido em diversas posições, sendo certo que na região os pontos de discordância acabam confrontando a posição de países que tem tido uma postura bastante contundente pela unidade sul-americana e mesmo latino-americana e caribenha, como Venezuela, Equador, Bolívia, e o grupo que tem posição favorável e aliada aos Estados Unidos, em especial Colômbia e Peru. Na mediação dos conflitos, um terceiro grupo, sob a liderança do Brasil e composto por Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai acaba tentando conciliar os interesses, embora defendendo posições de forma clara, como no conflito de Honduras, a posição contrária às bases americanas e a defesa de organismos como a Unasul.

A posição da Guiana e do Suriname tem sido a de acompanhamento do processo de discussão e de decisão e vale acompanhar qual será a postura do Chile após a derrota da Concertación e o triunfo do candidato direitista Sebastián Piñera no futuro. Por ocasião da solidariedade dos países vizinhos em virtude do recente terremoto ocorrido naquele país neste ano de 2010, as posições de Piñera tem sido a de acompanhar os demais países como no recente caso do bloco formado na Cúpula de Cancun, além de declarações de apoio à integração regional, até pela crise econômica internacional.

De qualquer forma, um espaço de integração que reúne toda a América do Sul constitui-se numa possibilidade significativa da Região ter maior peso econômico-comercial, principalmente com a implementação das obras de infra-estrutura física que permitirão um maior desenvolvimento regional com aumento dos empregos.

A similitude de pensamento da grande maioria dos governantes tem facilitado um maior entrosamento e articulação de políticas comuns e de interesses a estes países. É importante o acompanhamento do processo eleitoral na região até para se ter uma idéia das políticas de governo que favoreçam ou dificultem o processo pleno de integração regional.

Isto demonstra a importância que as agendas de política externa tem simbolizado nas eleições presidenciais e a preocupação do conjunto de países com a continuidade de políticas governamentais e de Estado.

O caso do Brasil é emblemático porque este país de proporções continentais é o grande parque industrial e econômico da América do Sul e interessa a qualquer bloco econômico na América do Sul, na América Central e Caribe, que o Brasil continue comprometido com políticas de integração, enquanto política externa e de Estado, ao consagrar princípios e valores do Estado Democrático e da Constituição Brasileira.

Acima de tudo, a Unasul se propõe a ser um espaço de integração com forte vocação para uma análise desenvolvimentista e de mudança de paradigmas, o que explica a criação do Conselho na área de Saúde.

A possibilidade de defesa da soberania e do espaço territorial, manifestada no Conselho de Defesa Sul-Americano, é parte fundamental para se compreender a importância de iniciativas como a Unasul. A idéia de diminuição da influência americana propicia que o bloco possa discutir os seus problemas, criar a sua agenda, propor iniciativas conjuntas e, acima de tudo, tente resolver os seus próprios problemas.

Defender o seu patrimônio biológico e de biodiversidade como a Amazônia, Chaco, Pantanal, Andes, litoral, aquíferos, enfim, todos as fontes de recursos naturais e o seu aproveitamento sustentável em benefício destas populações é de vital importância para o equilíbrio do planeta.

Deve caber aos Estados sul-americanos as iniciativas, discussões e tomadas de decisões de questões estratégicas e de interesse para os respectivos Estados e seus vizinhos.

## **5 CONCLUSÃO**

Em conclusão ao presente artigo acadêmico, o processo de integração passa por um momento de ampliação institucional e vem sendo tratado com maior prioridade nas políticas que vem sendo desenvolvidas pelos governos dos seus Estados partes.

Conforme análise do Professor Theotônio dos Santos " Tudo indica, portanto, que a experiência neoliberal está em crise e que novas propostas macroeconômicas e de regime econômico social serão edificadas no centro do debate mundial. Enquanto isso, a virada eleitoral voltada para governos social-democratas e de centro-esquerda criam uma situação cada vez mais crítica: são os partidos de base trabalhadora e popular que se encarregam de administrar a economia e a sociedade capitalista." ( 2008:13 )

O cenário que se projeta para a terceira década do Mercosul é de ampliação das agendas interna e externa.

Na agenda interna, está muito claro que os canais institucionais tendem a se expandir na perspectiva de busca de maior legitimidade ao Parlamento do Mercosul, a consolidação e reconhecimento do Tribunal Permanente de Revisão como foro apropriado para solução de controvérsias, aliado a priorização das políticas sociais, a ampliação da agenda econômica, dentre outros projetos em curso, notadamente de obras de infra-estrutura, com destaque para a Iniciativa de Infraestrutura Regional Sul-Americana ( IIRSA ).

A agenda interna do Mercosul é favorecida e articulada com outras agendas como a da Comunidade Andina de Nações e a da Unasul ( União das Nações Sul-Americanas ), principalmente em questões de natureza institucional. No caso da Comunidade Andina de Nações existem agendas comuns que favorecem Acordos de Livre-Comércio. No caso da Unasul, dois exemplos podem ser citados na agenda comum, o Banco do Sul e os 12 Conselhos criados e atuando pela integração regional.

O Banco do Sul ainda está sendo idealizado, mas poderá se constituir em poderoso instrumento de financiamento de obras de infra-estrutura e de desenvolvimento regional, tendo a participação de diversos países, dentre eles, o Brasil. O Brasil responde de forma significativa nos aportes de recursos desta instituição financeira que deverá ocupar um papel totalmente diferente do desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Os índices de medição em fins da primeira década do Mercosul eram baixos em decorrência do fracasso dos governos neoliberais, ao passo que a medição dos índices ao final da segunda década é bastante mais significativa.

Finalmente inúmeras crises e conflitos conseguiram ser superados total ou parcialmente, o que demonstra a complexidade de um processo de integração.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, definiu a integração como princípio fundamental do Estado brasileiro ao preceituar no parágrafo único do artigo 4º, que " a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações."

A integração sul-americana se constitui numa obra de engenharia política de extrema complexidade e que vem sendo acompanhada por grandes atores do cenário internacional, principalmente pelo potencial de recursos naturais, minerais, petróleo, gás, commodities, água, além de compreender, sob o ponto de vista geopolítico, áreas com potencial que precisam ser melhor estudadas e exploradas de forma sustentável, como a Amazônia, os Andes, o Chaco e o Pantanal, além do litoral onde existe pré-sal, petróleo e gás.

Cabe um importante papel às lideranças políticas e à sociedade civil de todos os países, em especial o do Brasil, ou seja, o de estimular, aprofundar e radicalizar as políticas institucionais no âmbito do Mercosul, buscando nos ideais da democracia política, na consolidação e respeito aos princípios fundamentais e nos direitos humanos e no Estado Democrático de Direito, a inspiração para a integração sul-americana.

A criação da Unasul enquanto espaço de integração traduz o movimento político de participação no cenário internacional traduzido pelo multilateralismo e pela opção bolivarianista em detrimento da panamericanista. Se a integração bolivarianista é caracterizada pela necessidade de um processo autônomo e com características próprias, o movimento panamericanista traduz uma integração controlada e condicionada aos interesses americanos.

A opção da grande maioria das nações sul-americanas tem sido pelo aprofundamento e ampliação dos canais de articulação política que permitem o avanço de uma política regional com características próprias.

O presente trabalho acadêmico teve como objeto a análise das opções políticas da integração regional na América do Sul que se constitui num processo dinâmico e dialético. Deve ser igualmente relevante o Compromisso Democrático entre os Estados Membros e a preocupação institucional que poderá propiciar num estágio futuro, a criação de Tribunais ou Sistemas de Solução de Controvérsias entre os Estados-Partes e Parlamentos enquanto órgãos representativos das respectivas populações.

Nesta perspectiva, a integração regional não pode ser compreendida como uma política de governo, mas sim política de Estado que deve ser implementada independentemente do resultado dos processos eleitorais dos Estados-partes.

A idéia central da importância do fundamento político no processo de integração permite enquadrar o tamanho do desafio, na medida em que o aspecto político no processo de integração dos países componentes da Unasul deva privilegiar a democracia participativa, através de instrumentos como plebiscito e referendo, e nas estratégias políticas de ampliação do bloco, notadamente no respeito às instituições já consolidadas e nas políticas conjuntas desenvolvidas.

Estimular e ampliar o processo de integração é atividade meramente política e que ajudará a consolidar o estágio das jovens democracias que caracterizam os países da América do Sul. Sendo assim, ao resgatar os princípios do Direito Constitucional em conjunto com o Direito Internacional, enquanto instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e da integração sul-americana, a lente de estudo do Direito Internacional e das Relações Internacionais tem obedecido a alternativas e estratégias de medidas governamentais que devem estimular a participação popular, bem como intensificar o processo de integração sul-americano com medidas efetivas que beneficiem o cidadão comunitário.

A intensificação do processo de integração de forma a atender às suas demandas regionais e sem pressão americana, tem sido estratégia que proporciona autonomia interna e alternativas de busca de novos mercados em acordos econômico-comerciais, além de sinalizar que a área não é uma zona de influência de qualquer potência.

Em conclusão ao presente trabalho acadêmico, o processo de integração regional surge como conseqüência natural do atual estágio da globalização, em que os países buscam as estratégias regionais para permitir uma posição mais forte, no âmbito dos mercados e das possibilidades de ampliação da atividade comercial, o que possibilitaria gerar renda, emprego e melhoria dos indicadores sociais destes países, aliado ao enfrentamento das questões de infra-estrutura.

O processo de integração regional deve ser conseqüência do efetivo compromisso dos Estados Nacionais e soberanos com bases nos valores e ideais democráticos, destacando-se o respeito à soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, bem como preservar e respeitar, nas suas relações internacionais, os princípios da independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e o repúdio ao terrorismo e ao racismo, conforme dispõe a Carta Política brasileira e diversos Tratados Internacionais em que o Brasil e os demais países sul-americanos são signatários.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Política Externa, São Paulo, v. 3, n. 4, 1995.

BARROS, Sebastião do Rego. Mercosul: Tempos de Desafio. In: REVISTA LATINOAMERICANA de Temas Internacionais. *Archivos Del Presente* . Buenos Aires, Fundación Foro Del Sur, 2000, n. 19.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *Brasil, Argentina e América do Sul*. Estudos Avançados. São Paulo, vol. 19, n. 55, set/dez, 2005.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?. ( artigo do site [www.sciello.br](http://www.sciello.br) ) Lua Nova: Revista de Cultura e Política, no 68, São Paulo, 2006.

CEPAL. Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: textos seleccionados. Santiago: Fondo de Cultura Económica/Cepal, 1998.

\_\_\_\_\_. Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. 1994.a. Disponível na Internet: [www.eclac.org/espanol/textosfund/Cepal6.html](http://www.eclac.org/espanol/textosfund/Cepal6.html)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: promulgada em 05 de outubro de 1988/ obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz e Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt – 24ª edição, São Paulo, Editora Saraiva

DIAZ, C. Experiência de Concertación Social en la evolucion del cuadro político - Seminário Internacional Italo-chileno : Relaciones Laborales y Derecho del Trabajo - Chile

FURTADO, Celso. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

GAMBINA, Júlio. *Las crisis de la economia mundial y los desafios para el pensamiento crítico*

GENTILI, P ( Org. ). *Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. São Paulo: Vozes, 1999.

GLOBALIZAÇÃO e REGIONALIZAÇÃO Hegemonia e Contra-hegemonia ( volumes 1, 2 e 3 ) – Coordenação Theotônio dos Santos Editora PUC-Rio, 1ª Edição

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O papel político internacional do Mercosul*. In: COMUNICAÇÃO & POLÍTICA. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, Cebela, v. 3, n. 3, 2000.

LAVAGNA, Roberto. *Alianzas Regionales: Mercosur, Nafta y la Unión Latinoamericana*. Argentina y Brasil en el Mercosur. Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

MELLO, Prudente José Silveira, trabalho *Globalização e Reestruturação Produtiva do Fordismo ao toyotismo* - in *Globalização, Neoliberalismo e o Mundo do Trabalho* Curitiba : Editora Edibej, 1998.

PIMENTEL, Luiz Otávio ( org. ) " *MERCOSUL no Cenário Internacional : Direito e Sociedade* / Organizado por Luiz Otávio Pimentel / vol. 1 / Curitiba : Juruá Editora, 1998

RAMALHO, José Ricardo e diversos autores *Pós-Neoliberalismo : as políticas Sociais e o Estado Democrático* / organizadores Emir Sader, Pablo Gentili - Rio de Janeiro : Paz na Terra, 1995, vários autores, pág. 127.

SADER, Emir. *O mundo depois da queda*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.  
\_\_\_\_\_. ( Ed. ). *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Caracas/ Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza et ..., *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*

SANTOS, Theotonio ( Coord. ) *Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável – As Novas Tendências da Economia Mundial e a Integração Latino-Americana*, Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. ( coord. ) *Globalização Dimensões e Alternativas: Hegemonia e Contra-Hegemonia* ( volume 2 )

\_\_\_\_\_. *Os Impasses da Globalização ( Hegemonia e Contra-hegemonia)*, Rio de Janeiro: PUC/Reggen , Edições Loyola 2003,

\_\_\_\_\_. *Hegemonia e Contra-hegemonia: Globalização, Dimensões e Alternativas*. Rio de Janeiro: PUC/Reggen, Edições Loyola, 2004, volume I, II e III

\_\_\_\_\_. *Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade*. Cátedra Unesco em Economia e Desenvolvimento Sustentável – Edição Unesco, 2008  
Tratados da UNASUL

RAMALHO, José Ricardo e diversos autores Pós-Neoliberalismo : as políticas Sociais e o Estado Democrático / organizadores Emir Sader, Pablo Gentili - Rio de Janeiro : Paz na Terra, 1995, vários autores, pág. 127.

SADER, Emir. O mundo depois da queda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.  
\_\_\_\_\_. (Ed. ). Democracia sin exclusiones ni excluidos. Caracas/ Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza et ..., A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI

SANTOS, Theotonio ( Coord. ) Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável – As Novas Tendências da Economia Mundial e a Integração Latino-Americana, Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. ( coord. ) Globalização Dimensões e Alternativas: Hegemonia e Contra-Hegemonia ( volume 2 )

\_\_\_\_\_. Os Impasses da Globalização ( Hegemonia e Contra-hegemonia ), Rio de Janeiro: PUC/Reggen , Edições Loyola 2003,

\_\_\_\_\_. Hegemonia e Contra-hegemonia: Globalização, Dimensões e Alternativas. Rio de Janeiro: PUC/Reggen, Edições Loyola, 2004, volume I, II e III.

Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade. Catedral Unesco em Economia e Desenvolvimento sustentável – Edições Unesco, 2008

Tratados da UNASUL

VALLADÃO, Alfredo. *Os dois trunfos do Mercosul: Soberania compartilhada e Miscigenação Cultural*, in O Mercosul e a Integração Sul-americana: Mais do que a economia. Brasília: FUNAG 1997

WILLIAMSON, J. Democracy and The Washington Consensus. World Development, n.8, 21/08/1993

Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) ( sítio do Ministério das Relações Exteriores )

# OS 10 ANOS DE MINUSTAH E O CCOPAB

Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti<sup>1</sup>

## RESUMO

O artigo apresenta a visão do Centro Conjunto de Operações do Brasil (CCOPAB) sobre os 10 anos da participação brasileira na operação de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH). Aborda a evolução da doutrina ONU e as conseqüências para a aplicação dos novos conceitos pela tropa brasileira.

É revelado como o CCOPAB, inicialmente denominado Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), foi criado e se inseriu no contexto de preparação dos contingentes que seriam empregados na MINUSTAH. E como este processo se consolidou e aperfeiçoou ao longo do tempo.

A MINUSTAH é dividida em fases temporais e resumem-se as características de cada fase, apresentando-se uma perspectiva sobre o futuro da missão. Conclui-se sobre as lições aprendidas e as melhores práticas apresentadas, enfatizando-se os aspectos políticos, militares e estratégicos envolvidos neste cenário.

**Palavras-chave:** MINUSTAH – CCOPAB - Brasil

## 1 INTRODUÇÃO

A Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH) foi criada em 2004, através da Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa atitude foi necessária já que acontecimentos internos no Haiti colocaram em risco a paz e a segurança em âmbito regional. A MINUSTAH contou com a aprovação das autoridades haitianas. A Resolução foi adotada sob o Capítulo VII da Carta da ONU. O Capítulo VII autoriza o uso da força letal para situações além da legítima defesa própria e de terceiros, evidenciando a necessidade de se fazer cumprir o Mandato da ONU e caracterizando uma nova geração de Operações de Paz. Estas são

---

<sup>1</sup> Assessor de Doutrina do CCOPAB. Doutor em Ciência Política (UFF-RJ). Mestre em Relações Internacionais (UnB-Brasília). Doutor em Ciência Política (UFF-RJ). Assessor de Doutrina do CCOPAB.

chamadas de Operações de Paz robustas, que também se caracterizam por seu caráter multidimensional, pois são compostas pelos componentes militar, policial e agências civis de diversas origens atuando de forma integrada. Esta evolução fez-se necessária devido às experiências fracassadas da ONU como nos genocídios de Ruanda, Iugoslávia e Somália. Esta evolução permanece e a missão atual da ONU no Congo (MONUSCO) é um exemplo. Os principais referenciais teóricos para estas mudanças foram os Relatórios Brahimi (2000), Doutrina Capstone (2008) e Relatório *New Horizon* (2009). O Relatório Brahimi atendeu à demanda de mudança causada pelos genocídios já mencionados. A Doutrina Capstone consolidou, doutrinariamente, as conclusões obtidas pelo Relatório Brahimi. E o Relatório *New Horizon* atualizou o Relatório Brahimi, focando de forma mais intensa a questão da proteção de civis. A missão atual da MONUSCO já atua sob esta nova perspectiva. Ou seja, tanto o Mandato como os meios à disposição do general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, *Force Commander*, que é o comandante do componente militar da missão, fornecem recursos inéditos para o cumprimento da missão. Incluindo, neste contexto, o uso da força letal.

Antecedendo a MINUSTAH, a ONU desdobrou no Haiti a *Multinational Interin Force* (MIF), no período mar-jun de 2004. Os fatos que contextualizaram esta operação remontam às eleições presidenciais e parlamentares de 2000, quando o presidente Aristide e seu partido reivindicaram a vitória com o comparecimento às urnas de uma parcela de apenas 10% dos eleitores. A oposição e a comunidade internacional contestaram os resultados e acusaram o governo haitiano de manipulação do pleito. A oposição passou a ser reprimida pela Polícia Nacional Haitiana e por grupos armados ilegais. Por volta do final de 2003, um novo movimento uniu a oposição e clamava pela renúncia do presidente. No início de 2004, um conflito armado, protagonizado por ex-integrantes das Forças Armadas Haitianas, foi desencadeado na cidade de Gonaíves e, nos dias seguintes, a rebelião se espalhou para outras cidades. O movimento de oposição armada ameaçou marchar sobre a capital haitiana e, em 29 de fevereiro, o Sr. Aristides saiu do país. O presidente da Suprema Corte, de acordo com os dispositivos constitucionais, foi nomeado presidente interino. Na noite de 29 de fevereiro, o representante permanente do Haiti nas Nações Unidas submeteu o pedido do presidente interino para auxílio internacional, que incluiu a autorização para que tropas militares entrassem no país. Conforme o pedido, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1529 (2004).

Uma força multinacional interina (MIF), integrada por tropas norte-americanas, canadenses, chilenas e francesas, autorizada pela Resolução, iniciou imediatamente seu desdobramento no Haiti. Em 30 de abril de 2004, o CS adotou a Resolução 1542 (2004), criando a MINUSTAH sob o Cap. VII da Carta da ONU.

A estrutura militar inicial da MINUSTAH, a qual a tropa brasileira subordinou-se, era constituída pela denominada "Brigada Haiti". Em 2005, essa estrutura foi reduzida e nossas tropas ficaram compostas por um Batalhão de Infantaria de Força de Paz, em inglês *Brazilian Battalion* (BRABAT), que assimilou em sua organização um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais. Ainda nesse mesmo ano, o contingente é acrescido de uma Companhia de Engenharia de Força de Paz (Cia Eng F Paz), em inglês BRAENGCOPY. A Brigada Haiti seria extinta, passando a tropa brasileira a subordinar-se diretamente ao *Force Commander*. Esta redução deveu-se, principalmente, a não materialização da chegada de tropas de outros países que comporiam a Brigada, bem como a necessidade de uma cadeia de comando mais ágil<sup>2</sup>.

O ano de 2005 também testemunhou a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz)<sup>3</sup>. Essa Organização Militar passou a apoiar a preparação das tropas do Exército que seguiriam para a MINUSTAH e militares que atuariam individualmente em diferentes missões da ONU. Alinhava-se, assim, o preparo desses efetivos com os aspectos preconizados pela doutrina da Organização das Nações Unidas (ONU) para as operações de paz.



Foto: Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil – Vila Militar – Rio de Janeiro (Arquivo CCOPAB)

<sup>2</sup> Entrevista com o Tenente-Coronel Luis Fabiano Mafra Negreiros, Oficial de Operações do primeiro contingente do Batalhão de Infantaria do Exército. CCOPAB, Vila Militar, 05/06/2014.

<sup>3</sup> Portaria do Comandante do Exército Nr 090, de 23 de fevereiro de 2005.

A transformação do CIOpPaz em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), ocorrida em 2010, possibilitou que as lições antes destinadas principalmente ao Exército fossem vislumbradas como referência no âmbito do Ministério da Defesa e aplicadas tanto para a Marinha do Brasil como para as tropas da Força Aérea. A integração necessária para o emprego no Haiti foi materializada com o CCOPAB, uma vez que as três Forças Singulares passaram a compor esta nova Organização Militar. Além de militares, policiais e civis também passaram a receber adequado treinamento para as operações de paz e desminagem humanitária<sup>4</sup>. A criação do CIOpPaz e sua transformação em CCOPAB foram determinadas pela evolução do cenário no Haiti, principalmente pelo terremoto de 2010. Com o crescente volume de ações requisitadas para o primeiro contingente brasileiro, visualizou-se a necessidade de um Centro de Instrução que coordenasse todo o preparo para as diversas tropas que seriam preparadas para o emprego na MINUSTAH. A divulgação das lições aprendidas e a padronização dos ensinamentos previstos pela ONU já indicavam esta direção. E o terremoto de 2010, com toda a sua complexidade em termos de coordenação de esforços entre as Forças Armadas, acelerou o processo de integração e materializou o CCOPAB com sua vinculação ao Ministério da Defesa. Esta integração demonstrou-se profícua e pôde ser atestada pela fluidez das experiências transmitidas por diferentes instrutores das forças singulares que passaram a compor os quadros da nova organização.

O CCOPAB atualmente possui uma estrutura que procura atender, da melhor forma possível, aos requisitos de preparo para que contingentes de tropa e indivíduos atuem de forma integrada com culturas organizacionais díspares no enfrentamento de complexas situações de crise. Neste sentido, destacam-se em sua composição uma Assessoria Jurídica com intensa participação nos diversos cursos e estágios preparatórios dos contingentes e indivíduos que integrarão as Missões de Paz da ONU em matérias relacionadas à Conduta e Disciplina, Regras de Engajamento, Direito Internacional, Direito Internacional Humanitário, ética militar e outras afins. Uma Divisão de Doutrina para coletar, processar e oferecer com oportunidade conteúdos relevantes de caráter doutrinário que possam ser úteis ao CCOPAB no preparo para as Operações de Paz e Desminagem Humanitária<sup>5</sup> ou no fortalecimento do intercâmbio com os demais Centros congêneres.

<sup>4</sup> Portaria Nr 952 MD, de 15 de junho de 2010.

<sup>5</sup>A Desminagem Humanitária volta-se especificamente para o atendimento da população civil. Neste aspecto, difere da desminagem tradicional, que atua em proveito das unidades militares.

Uma Divisão de Ensino Integrado conduzindo as atividades de ensino voltadas às Operações de Paz e de Desminagem Humanitária, enfatizando sempre o binômio realismo e segurança na reprodução dos desafios multidimensionais a serem enfrentados no terreno. Uma Divisão de Tradutores e Intérpretes com a responsabilidade de maximizar a capacidade de interação do Centro no cenário internacional, apoiando as diversas atividades que necessitem de traduções ou versões para os idiomas inglês, espanhol e francês. Uma Divisão de Avaliação com capacidade para gerenciar os processos de avaliação dos Estágios e Exercícios desenvolvidos no Centro. E uma Divisão de Administração e Logística prestando apoio logístico e administrativo necessário ao planejamento e execução das diversas atividades do Centro. O calendário anual do CCOPAB é elaborado para atender ao preparo dos contingentes militares e componentes das Forças Armadas e Polícias Militares envolvidos nas Operações de Paz. Assim, elaborou-se um Estágio Preparatório para Comandantes de Batalhão e Estado-Maior (EPCOEM) e Estágio Preparatório para Comandantes de Subunidade e Pelotão (EPCOSUPEL). Estes dois Estágios destinam-se ao preparo dos oficiais de Infantaria e Engenharia já designados para exercerem funções específicas em seus respectivos contingentes. Após a conclusão dos Estágios, os oficiais habilitam-se a replicar os conhecimentos adquiridos para suas tropas. Este ciclo de preparo termina com o CCOPAB coordenando um Exercício final denominado Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP), onde toda a tropa é testada. Estágio e Exercício similares são conduzidos no preparo dos nossos elementos da Marinha do Brasil que compõem a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Estágio Desminagem Humanitária, que visa capacitar Oficiais de Engenharia no desempenho da função de Supervisor Internacional em missões de Desminagem Humanitária. Estágio de Cooperação Civil Militar (CIMIC), onde civis, militares e policiais se capacitam a atuar de forma integrada em ambiente de Operação de Paz. Estágio de Assessor de Imprensa e Jornalistas em área de conflito, onde o público alvo, especialmente, profissionais da mídia escrita e falada, são preparados para executarem suas missões em ambientes hostis. O Centro também está habilitado a conduzir *workshops* sobre temáticas relacionadas às Operações de Paz, incluindo, também, representantes internacionais. Após esta introdução abordaremos especificamente a participação brasileira na MINUSTAH.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Pode-se dividir a experiência de nossas tropas na MINUSTAH em 4 fases temporais para fins didáticos e melhor entendimento do período de atuação da tropa brasileira:

a. 1ª Fase (junho de 2004 até o 1º semestre de 2005)

A primeira fase pode ser caracterizada pelo início da participação brasileira na MINUSTAH, em junho de 2004. Participação essa que foi traduzida no desdobramento da Brigada Haiti, integrada por tropas do Comando Militar do Sul (CMS), que abrange os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, materializando o emprego real do *Brazilian Battalion*, com um efetivo aproximado de 1200 militares, naquela missão de paz. O Exército Brasileiro possui outros sete Comandos Militares de Área similares ao CMS. A saber, Comando Militar do Sudeste (CMSE), Comando Militar do Leste (CML), Comando Militar do Oeste (CMO), Comando Militar do Planalto (CMP), Comando Militar da Amazônia (CMA), Comando Militar do Norte (CMN) e Comando Militar do Nordeste (CMNE). As tropas de Fuzileiros Navais estão concentradas, majoritariamente, no Rio de Janeiro.

Evidenciaram-se, neste período, as peculiaridades doutrinárias do trabalho sob a égide das Nações Unidas. O correto entendimento da missão a ser cumprida passou necessariamente pela compreensão do conceito de Operação de Manutenção de Paz Robusta, já referenciadas anteriormente, reforçando a necessidade de se prover à tropa maiores esclarecimentos sobre o tema, principalmente as condicionantes para o uso da força letal. As Regras de Engajamento<sup>6</sup> preconizadas se mostraram diferentes das utilizadas em outras missões de paz que o Brasil participara, a exemplo das missões de Moçambique e Angola, na década de 1990, uma vez que agora as

---

<sup>6</sup> As Regras de Engajamento são Diretivas para os comandantes militares operacionais que resumem quando e como a força pode ser justificadamente utilizada pelas tropas das Nações Unidas. Originam-se do Mandato da Operação de Paz, sendo elaboradas e expedidas pelo Departamento de Operações de Paz (DPKO) da ONU. O *Force Commander* (comandante militar da missão) também elabora diretrizes para o uso da força, podendo restringir sua utilização, mas não torná-la mais abrangente. Para maiores detalhes ver *Core PreDeployment Training Materials (CPTM)*. Disponível em: < [www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/CPTM](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/CPTM) >.

ações da tropa estavam regidas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, autorizando o uso da força letal para além da defesa própria ou de terceiros. Por exemplo, no desbloqueio de estradas ou defesa de instalações da ONU. Inicialmente, esta mudança ocasionou dúvidas sobre em quais situações o uso da força letal poderia ser empregada. Os primeiros contingentes sofreram os impactos desta transformação, pois o treinamento recebido no Brasil não enfatizava este aspecto<sup>7</sup>

As lições aprendidas foram imediatamente aplicadas pelo então CIOpPAZ no preparo das demais tropas. Assim, a partir do quarto contingente (2005), os estágios direcionados para o comandante de Batalhão e seu Estado-Maior (EPCOEM), para os comandantes de Companhia e Pelotão (EPCOSUPEL) e o Exercício final com toda a tropa, Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP), reforçaram por meio de estudos de caso e práticas controladas, os novos padrões de desempenho exigidos para o cumprimento do Mandato da MINUSTAH<sup>8</sup>. Até o sétimo contingente (2007), a equipe de instrutores do CIOpPAZ se deslocava para a sede da tropa a fim de transmitir os conhecimentos necessários para o emprego no Haiti. A partir do oitavo contingente os estágios EPCOEM e EPCOSUPEL passaram a ser realizados na sede do CIOpPAZ, Vila Militar, Rio de Janeiro. E apenas o EAOP continuou a ser executado nos Comandos Militares de Área já citados, em sistema de rodízio, responsáveis pelos suportes logísticos e operacionais da tropa<sup>9</sup>.

A parte logística também mostrou suas particularidades durante o desdobramento do contingente. A normatização expressa no Memorando de Entendimento (MOU), documento assinado pelo Brasil e a ONU e que especifica o tipo de equipamento, composição das forças e o tipo de apoio prestado às tropas, demonstrou a pertinência de se ter conhecimento específico sobre os sistemas de reembolso e logístico das Nações Unidas. Esta necessidade acabaria por influenciar a criação de um curso de logística e reembolso no CCOPAB.

---

<sup>7</sup> Fato citado pelo General de Exército Augusto Heleno Ribeiro Pereira, 1º *Force Commander* da MINUSTAH, em sua apresentação no Ciclo de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Praia Vermelha, Rio de Janeiro, 03 jun 14.

<sup>8</sup>Entrevista com o Major Leandro Nery Alves Vargas, integrante da primeira equipe de instrutores do CIOpPAZ. CCOPAB, Vila Militar, 09 jun 14.

<sup>9</sup> Idem.

Dessa forma, conclui-se que na 1ª fase da MINUSTAH o contingente brasileiro cumpriu tarefa precursora naquela missão. Demonstrou a capacidade do Brasil em apoiar uma nação amiga em momentos de dificuldades, mas evidenciou a necessidade de conhecimento aprofundado sobre as peculiaridades do emprego de tropa sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU.

b. 2ª Fase (2º semestre de 2005 até o 1º semestre de 2007)

A segunda fase engloba o período em que as tropas brasileiras executaram, em sua plenitude, as atividades militares autorizadas pelo Mandato da MINUSTAH sob o capítulo VII, já citadas anteriormente. E a força letal foi empregada seguindo as Regras de Engajamento previstas. Neste período destaca-se a presença do General Santos Cruz como *Force Commander*. Sua atuação foi reconhecida pela ONU, o que pode ser comprovado pela sua indicação para o atual posto de comandante militar da operação de paz do Congo. Essa postura contribuiu para a obtenção do ambiente seguro estável.



Foto: Tropa brasileira no Haiti (Arquivo CCOPAB)

A Companhia de Engenharia de Força de Paz Haiti, composta aproximadamente por 250 militares, foi desdobrada no ano de 2005. O seu preparo foi realizado pelo Departamento de Engenharia de construção do Exército Brasileiro. Essa Subunidade<sup>10</sup> realizou principalmente ações que visavam dar maior mobilidade às tropas, destacando-se as ações de desobstrução de vias e a pavimentação de vias de acesso de interesse para o cumprimento da missão. Recebeu a atribuição de apoiar o Componente militar da MINUSTAH como um todo, ou seja, sua área de responsabilidade era todo o Haiti, evidenciando as particularidades técnicas de seu emprego, uma vez que os Batalhões de Infantaria atuam em uma frente menor. As diferentes missões atribuídas ao Batalhão de Infantaria e à Companhia de Engenharia se refletiram nos seus respectivos preparos para o emprego no Haiti. E o CIOpPAZ/CCOPAB precisou se adaptar a esta realidade, constituindo grupos de instrutores para atender as peculiaridades requeridas de cada missão.



Foto: Perfuração de poço pela Companhia de Engenharia no Haiti (Arquivo CCOPAB)

<sup>10</sup> Em termos militares uma Companhia é denominada Subunidade, um Batalhão é Unidade e uma Brigada, composta basicamente por 3 Batalhões, é a Grande Unidade. E suas capacidades operacionais em termos de áreas de responsabilidade são, respectivamente, 1.800m, 3.600m e 5.400m. Para maiores detalhes ver Dados Médios de Planejamento (DAMEPLAN) do Manual de Batalhão de Infantaria (C7-20), Estado-Maior do Exército.

O grande desafio desse período foi realizar a desarticulação das gangues armadas que atuavam na Área de Operações do Batalhão de Infantaria de Força de Paz. Essa tarefa se mostrou fundamental para que os componentes Policial e Civil pudessem incrementar suas ações em Porto Príncipe. A Polícia Nacional Haitiana não dispunha de recursos humanos e materiais para este enfrentamento. Assim, o componente militar da MINUSTAH foi acionado.

Para tanto, utilizou-se plenamente o conceito do Uso da Força para o cumprimento do Mandato. Ou seja, a força letal foi empregada contra as gangs. A conduta da tropa esteve totalmente alinhada com o preconizado pelas Regras de Engajamento e pelo *Stand Of Force Agreement* (SOFA)<sup>11</sup>, alinhando a necessidade militar com os objetivos preconizados pelas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Outros documentos que balizam esta conduta são a própria Resolução do Conselho de Segurança, criando a Operação de Paz, o Mandato da missão, que especificará as tarefas que devem ser desempenhadas, Diretrizes Gerais do *Force Commander*, as Regras de Engajamento, que detalharão no nível tático os limites do Uso da Força e Procedimentos Operacionais Padrão, sigla em inglês (SOP)<sup>12</sup>.

Dentre as técnicas, táticas e procedimentos utilizados, destacou-se o emprego de Checkpoints, Operações de Busca e Apreensão (OBA), Operações de Cerco e Vasculhamento, além da utilização do conceito de "Ponto Forte"<sup>13</sup>, devidamente adaptado para a realidade de Porto Príncipe. Também houve o início do emprego de militares especializados, cumprindo tarefas específicas, nos intitulados Destacamento de Operações de Paz (DOPaz) e Destacamento de Operações Psicológicas (DOP). A Operação "Punho de Aço"<sup>14</sup>, realizada em 2005, e as Operações "Blue House"

---

<sup>11</sup> O SOFA é um acordo assinado entre a ONU e o país que recebe a Operação de Paz. Nele é especificado o que o componente militar da missão tem autorização para fazer.

<sup>12</sup> Ver Glossário em anexo.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> A Operação Punho de Aço, realizada em 06/07/2005, tinha por finalidade neutralizar o líder de gangue em Cité Soleil Emmanuel Terror Wilme. Nesta operação Wilme e seis membros de gangue morreram. A operação marcou uma mudança tática das forças de paz da ONU, onde a força letal começou a ser usada para a execução do Mandato da missão. Neste período o *Force Commander* da MINUSTAH era o General Heleno Ribeiro. Fonte: jornal Estado de São Paulo, 16/08/2005, Internacional, p. A15.

e “Jauru Sudamericano”<sup>15</sup>, em 2007, foram três grandes ações realizadas, demonstrando todo o escopo de atividades militares utilizados no cumprimento do mandato da MINUSTAH. Nestas operações foram aplicadas as técnicas, táticas e procedimentos citados anteriormente.

Nessa segunda fase, o BRABAT foi empregado com a definição de uma Área Operacional de Responsabilidade específica. A Unidade recebeu a região onde se localizava o Centro do poder político do Haiti, bairro de *Bel Air*, que contava com as sedes do governo e do parlamento daquele país, além da área de *Cité Soleil* que é considerada a porção mais carente daquela Capital.

Acompanhando toda essa efervescência, o Centro de Instrução de Operações de Paz foi criado em 2005. Inicialmente, seu núcleo foi composto por oficiais integrantes do 3º contingente, propiciando que a experiência colhida no terreno fosse repassada aos novos integrantes daquela missão<sup>16</sup>.

O Conteúdo disponibilizado também foi atualizado. Foram adotados os *Standardized Generic Training Module* fornecidos pelo DPKO<sup>17</sup> da ONU. Essa atitude forneceu aos integrantes do Batalhão o conhecimento preconizado por aquele órgão, alinhando o treinamento dado no Brasil com o estipulado pelas Nações Unidas.

O desenvolvimento da instrução de tiro também foi aprimorado com a experiência haitiana. O CIOpPaz criou e divulgou, autorizado pelo escalão superior, os módulos de tiro de ação reflexa, atualizando técnicas e padronizando conhecimentos relativos ao emprego da arma de fogo em ambiente de combate urbano. Este procedimento do então CIOpPaz contribuiu para que as técnicas de combate em localidade fossem adaptadas, levando-se em consideração as Regras de Engajamento. Estas Regras demandam o uso gradual da força letal e torna-se necessário que a sua eficiente aplicação esteja diretamente relacionada com o nível de adestramento que o militar possui para atingir um alvo em pontos não vitais ou vitais, dependendo do nível de ameaça.

---

<sup>15</sup> As Operações “*Blue House*” (24/01/07) e “Jauru Sudamericano” (09/02/07), tinham a finalidade de consolidar a ocupação militar de Cité Militaire, dominando o ponto estratégico chamado “Casa Azul”. A importância deste ponto caracterizaria a pacificação de Cité Militaire, além de dominar a Rodovia Nacional 1, via de acesso à cidade de Cité Soleil. As operações foram bem sucedidas e o *Force Commander* de então era o General Santos Cruz. Fonte: Entrevista do General Santos Cruz ao correspondente da DefesaNet, Kaiser Konrad, em set 07, no Haiti.

<sup>16</sup> Ver introdução do artigo.

<sup>17</sup> Department of Peacekeeping Operations.

A partir de 2006, o Batalhão passou a realizar o Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP), com a utilização de militares com experiência no Haiti exercendo a função de Observador, Controlador e Avaliador (OCA). Essa atividade passou a ser a última da fase de treinamento dos contingentes. A dimensão deste Exercício é singular, pois é praticado na cidade sede de preparo do Batalhão de Infantaria ou Companhia de Engenharia, em ambiente urbano real. E tem por objetivo avaliar o preparo, o adestramento e a eficiência operacional de toda a tropa. Acadêmicos de diversos segmentos, órgãos públicos e profissionais de imprensa inseridos no contexto do treinamento apoiam a este Exercício. São criadas situações semelhantes às que a tropa poderá encontrar no Haiti e seus diversos escalões devem reagir para cumprir a missão determinada pelo escalão superior.

Dessa forma, conclui-se que na 2ª fase da MINUSTAH o papel relevante executado pelo contingente brasileiro passou a influenciar o preparo para a missão. A adoção de uma postura mais pró-ativa, respaldada pelas Regras de Engajamento, a realização de Grandes Operações e o início do trabalho conjunto com o componente policial foram assimilados e repassados pelo CIOpPaz para os contingentes subsequentes, garantindo, assim, a eficiência do treinamento em função das tarefas a serem cumpridas no momento do emprego em solo haitiano.

c. 3ª Fase (2º semestre de 2007 até 12 de Janeiro de 2010)

A terceira fase nos remete a um período em que a interação entre os componentes Militar, Policial e Civil ganhou papel de destaque na MINUSTAH, coerentemente com a doutrina preconizada para esse tipo de Missão<sup>18</sup>. O treinamento fornecido pelo CIOpPaz acompanhou essa evolução e novos atores foram convidados a fim de colaborar com o treinamento das tropas<sup>19</sup>, permitindo o conhecimento prévio das peculiaridades de algumas ONG, do trabalho com o pessoal civil da ONU e com policiais da área de missão, dentre outros.

<sup>18</sup> O caráter multidimensional e o nível de integração dos agentes envolvidos são as características marcantes e já citadas anteriormente.

<sup>19</sup> Representantes de ONG(s) que realizam trabalhos no Haiti foram convidados para que apresentassem palestras em diferentes Estágios no Centro. O Estágio sobre Coordenação Civil-Militar (CIMIC) em Operações de Paz, por exemplo. O objetivo era familiarizar os militares que seriam empregados no Haiti com o *modus operandi* de diferentes agências civis. A ONG Viva Rio foi uma delas. Policiais que foram empregados no Haiti passaram a participar como instrutores dos diferentes Estágios e Exercícios da fase de preparo das tropas.

O Centro também iniciou seu apoio ao preparo da Companhia de Engenharia de Força de Paz Haiti. Assim, o Centro pode dar suporte de treinamento no tocante à Doutrina ONU e às técnicas utilizadas pelas tropas de infantaria para os engenheiros, contribuindo na ambientação desses militares para as tarefas que desempenhariam no Haiti.

Nesse período, o componente policial passou a ser o primeiro agente na resolução dos incidentes ocorridos na área da missão. Esta decisão refletiu-se no preparo dos contingentes, na medida em que o Centro precisou adaptar as novas instruções às Regras de Engajamento, controle de distúrbios civis e a ênfase em armamento e munições menos letais. Assim, os Checkpoints, as Operações de Busca e Apreensão (OBA) e as Operações de Cerco e Vasculhamento passaram a ser realizadas em coordenação com o componente policial da MINUSTAH e a Polícia Nacional do Haiti, alinhando, mais uma vez, as matérias abordadas pelo Centro com a realidade vivenciada em Porto Príncipe.

Nessa fase, o Centro iniciou a realização de estágios centralizados em sua sede, na Vila Militar, Deodoro. Implantou-se o Estágio para comandante de OM e Estado-Maior (EPCOEM), o Estágio para Comandantes de Subunidade e Pelotão (EPCOSUPEL) e o estágio de Cooperação Civil-Militar (CIMIC), fornecendo melhores condições de treinamento e consolidando o conceito de treinar os treinadores, isto é, os comandantes nos mais diversos escalões. Estes comandantes passaram a replicar os conhecimentos adquiridos para os seus comandados, que estão descentralizados em pólos de instrução em diferentes sedes.

A experiência angariada até então forneceu subsídios para a elaboração de Notas de Instrução e do Programa-Padrão experimental de Força de Paz (PP Batalhão de Infantaria de Força de Paz). Este PP encontra-se em fase de revisão e vem sendo atualizado pela Divisão de Doutrina do CCOPAB. Esses materiais passaram a auxiliar os contingentes no preparo de suas tropas, fornecendo subsídio de conhecimento sobre a missão e orientando o planejamento das sessões de instrução a serem ministradas para seus efetivos.

Fruto do trabalho realizado, em 2009, o DPKO certificou o Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP) aplicado pelo Centro no preparo do BRABAT e da BRAENGCOY. Esta certificação foi decorrente de uma solicitação feita pelo Centro e apresentada pela Missão Permanente do Brasil na ONU. Assim, uma equipe do DPKO em Nova York deslocou-se até o Rio de Janeiro e assistiu ao EAOP que se realizava na região de Paracambi. Diante da magnitude do Exercício e dos resultados atingidos pela tropa a certificação foi efetivada.

Dessa maneira, conclui-se que a 3ª fase da MINUSTAH evidenciou grande evolução do trabalho conjunto entre os componentes policial, civil e militar. O treinamento disponibilizado pelo CIOpPaz acompanhou este desenvolvimento pelo menos de três maneiras distintas: centralizando a realização dos estágios em sua sede; fornecendo novos materiais didáticos e obtendo o reconhecimento do DPKO para o EAOP.

d. 4ª Fase (de 12 de Janeiro de 2010 – até os dias atuais)

As atividades realizadas em resposta à ocorrência de um terremoto nas proximidades de porto Príncipe, com 7,2 graus na escala Richter<sup>20</sup>, no dia 12 de janeiro de 2010, inaugurou a 4ª Fase da atual missão da ONU no Haiti.

O terremoto impactou diretamente o comando da MINUSTAH. O quartel general da Missão foi destruído. Vários integrantes do *staff* da missão e do contingente brasileiro foram mortos. Esse fato diminuiu a capacidade de comando e controle no nível estratégico da missão, evidenciando a necessidade de desdobramento de novos efetivos para a manutenção da operacionalidade da Missão de paz e apoio ao governo haitiano.



Foto: QG da ONU destruído em Porto Príncipe (Arquivo CCOPAB)

<sup>20</sup> Estima-se que aproximadamente 250 mil pessoas pereceram neste terremoto, 1,5 milhão ficaram desabrigadas e 600 mil foram deslocadas. Fonte: palestra General Floriano Peixoto, Force Commander no período do terremoto e Gen Keen, Comandante das tropas dos EUA. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército (EsAO), Vila Militar, Rio de Janeiro, 30/09/2010.

Como resposta o governo Brasileiro enviou para aquele país: um destacamento de bombeiros militares especializados em resgates, mais um Batalhão de Infantaria de Força de Paz, além de reforços para a Cia Eng F Paz e Destacamento Operativo de Fuzileiros Navais. Naquela oportunidade, o CIOpPaz foi encarregado de fornecer um Estágio Emergencial para os oficiais integrantes do novo Batalhão e reforços da Engenharia, ambientando esses militares para as tarefas que desempenhariam no Haiti.

Nesse período, houve grande necessidade de trabalho interagências. A ONU precisou encontrar soluções práticas para coordenar o trabalho de diversos atores que chegaram para prestar ajuda humanitária. Em um primeiro momento somente a estrutura militar, baseada principalmente em *containers* e menos vulnerável aos efeitos do terremoto, havia mantido sua capacidade de comando e controle. O Quartel-General da ONU, mais precisamente o seu braço civil, foi totalmente destruído e o Representante do Secretário Geral (*SRSG*) e seu *Deputy* (substituto) haviam perecido. Desta forma, o *Force Commander*, General Floriano Peixoto, assumiria interinamente o comando da missão na fase inicial do processo de ajuda humanitária até a chegada do novo *SRSG*, Mr. Edmond Mulet. A ele logo se juntaria o Comandante das Forças dos EUA, General Keen. De acordo com os dois generais, o enfrentamento da crise, sob a ótica militar, apresentou 3 fases com os seguintes objetivos<sup>21</sup>:

---

<sup>21</sup> Palestra do General Floriano Peixoto, Force Commander no período do terremoto e Gen Keen, Comandante das tropas dos EUA. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército (EsA0), Vila Militar, Rio de Janeiro, 30/09/2010.

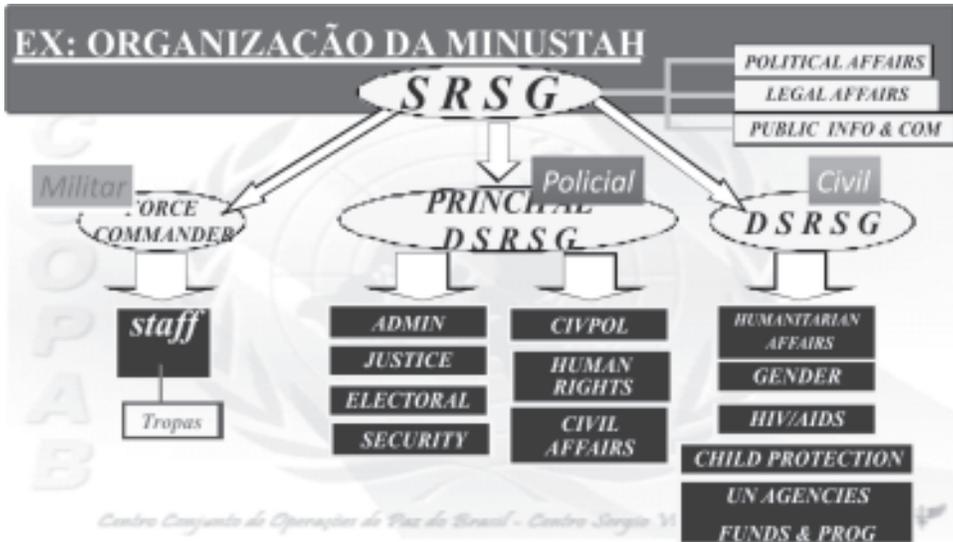
### Fase 1- Resposta à crise (Jan – Abr10)

- Apoiar e conduzir operações emergenciais;
- Garantir segurança e ordem pública; e
- Reassunção da capacidade da Missão.



Quadro 1- Fonte: palestra Gen Floriano Peixoto e Gen Keen (ver Glossário)

O quadro acima apresenta a estrutura que foi adotada pela MINUSTAH para o enfrentamento da situação de crise imediatamente após o terremoto. Para concluirmos sobre as principais lições aprendidas com o terremoto é necessária uma comparação com a estrutura tradicional da MINUSTAH.



Quadro 2- Fonte: Estado-Maior do Force Commander da MINUSTAH

Percebe-se no quadro 1 uma concentração de atividades na estrutura denominada *Joint Operation Task Center (JOTC)*. Originalmente, o *Joint Operation Center (JOC)* é uma estrutura conjunta que coordena as operações de forma geral e que compõe, juntamente com o *Joint Logistic Operation Center (JLOC)*, coordenador logístico, e o *Joint Military Analysis Center (JMAC)*, coordenador de informações, uma espécie de Estado-Maior diretamente ligado ao Representante Especial do Secretário Geral. Estas estruturas, todas conjuntas, ou seja, compostas por representantes civis e militares de diversos matizes, possuem a missão de assessorar de forma integrada a maior autoridade da operação de paz. Não estão subordinadas a nenhum dos três braços, militar, policial ou civil, representados no quadro 2. Com o colapso da cadeia de comando prevista na organização do quadro 2 o comandante militar, como já mencionado, assumiu a coordenação de toda ajuda humanitária que chegava ao Haiti e utilizou a estrutura JOC existente, transformando-a no centro de coordenação integrada e com uma nova denominação, *Joint Operation Task Center*. Tudo passava pelo JOTC e o processo decisório ganhou a agilidade que o momento requeria.

Outro fato que merece destaque como lição aprendida, em termos de ajuda humanitária, foi o importante papel que o *UN Country Team* deve desempenhar em momentos críticos de desastres naturais. O que é esta estrutura? A ONU estabelece suas agências de ajuda humanitária em países fragilizados. Estas agências atuam independentemente da existência de uma operação de paz. Quando uma operação de paz se estabelece, existe o coordenador de ajuda humanitária para a missão, *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). No quadro 2, é o braço civil da MINUSTAH. Percebe-se, assim, uma superposição de esforços, que pode se agravar em caso de catástrofes de grande envergadura e que precisem de uma coordenação integrada. E foi exatamente o que ocorreu no Haiti. Normalmente, o *UN Country Team* já se encontra no país há mais tempo e conhece melhor o ambiente operacional. A lição aprendida com o Haiti foi que esta estrutura deve ser valorizada<sup>22</sup>.

#### Fase 2- Recuperação (Mai – Dez 10)

- As mesmas anteriores, acrescida do Apoio ao processo eleitoral.

#### Fase 3- Normatização (Jan – Dez 11)

- Apoiar e conduzir ações de recuperação;
- Garantir segurança. Imposição da Lei e Direitos Humanos;
- Fortalecer a capacidade do Estado; e
- Apoiar o processo eleitoral.

---

<sup>22</sup> Esta conclusão não foi apresentada pelos generais durante suas palestras. No entanto, já foi mencionada em diferentes *fóruns*, como, por exemplo, pelo Professor Dr. Antonio Jorge Ramalho, Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, do MD, durante evento comemorativo dos 10 anos da MINUSTAH. Núcleo de Pesquisa de Relações Internacionais (NUPRI), USP, São Paulo, 28/05/14.

E como consequências estratégicas pós-terremoto, os mesmos gerais destacaram:

- O Haiti continuará a ressentir-se no futuro da capacidade política, social e econômica para lidar, unilateralmente, com as consequências do terremoto;
- A situação política continuará frágil;
- A polarização entre a elite minoritária e a maioria miserável deverá aprofundar-se;
- Coletivamente, esses fatores poderão afetar a segurança do país, principalmente, em Porto Príncipe e em áreas de elevada concentração de pessoas;
- O papel da contribuição internacional para a reconstrução do país continuará sendo essencial;
- A elevada probabilidade de ocorrências de chuvas tropicais, furacões e a possibilidade de outro(s) terremotos(s) requerem especial atenção na provisão de apoio imediato e integrado por parte da MINUSTAH e seus parceiros; e
- A ajuda do Brasil continuará sendo fundamental, tanto para levar benefícios concretos ao Haiti, quanto para incentivar e liderar outros países nas ações de reconstrução do Estado Haitiano.

Na fase atual da MINUSTAH já se visualiza uma estratégia de saída da ONU do Haiti. Indicadores como a diminuição gradual dos efetivos militares, que está sendo implementada, e a atuação da Polícia Nacional Haitiana como primeiro elemento de segurança do país, já estabelecida por Diretriz do *Force Commander*, apontam neste sentido. Cinco principais linhas de ação estão sendo analisadas pela ONU para execução no período jul 2015/jul 2016<sup>23</sup>:

- (1) Fim do mandato da MINUSTAH e designação de um enviado especial da ONU para o Haiti;
- (2) Fim do mandato da MINUSTAH para estabelecer uma Missão Política Especial com capacidade de desenvolvimento da Polícia Nacional do Haiti (PNH);
- (3) Fim do mandato da MINUSTAH para estabelecer uma nova missão de paz com uma presença reduzida (sem força militar) e um papel político mais amplo;

---

<sup>23</sup> Fonte: relatório final de missão de componentes do Estado-Maior do Force Commander da MINUSTAH. CCOPAB, Vila Militar, RJ, 03/06/2014.

(4) Fim do mandato da MINUSTAH para estabelecer uma nova missão de paz com uma presença reduzida de força militar (reserva estratégica) e um papel político mais amplo; e

(5) Continuação da MINUSTAH com uma mudança no mandato, refletindo numa redução além dos objetivos do processo de consolidação em curso.

Dessa maneira, conclui-se que a 4ª fase da MINUSTAH mostrou a necessidade da cooperação civil militar para atenuar os efeitos de uma grande catástrofe natural. No caso específico do Brasil, serviu também para evidenciar aspectos logísticos necessários ao rápido desdobramento de tropas. Nesse contexto, o treinamento disponibilizado pelo CCOPAB ganhou novos contornos, abordando atividades que vão desde ações estritamente militares até tarefas de natureza conjunta de suporte à ajuda Humanitária. E já se planeja uma estratégia para a diminuição da presença da ONU do Haiti. A decisão sobre a melhor forma de se realizar esta operação ainda não foi tomada, mas as linhas de ação logo serão concluídas e nenhuma delas, pelos dados primários disponíveis até o momento, sinaliza para uma completa ausência de representantes das Nações Unidas no país.

### **3 CONCLUSÃO**

A participação de tropas militares brasileiras na MINUSTAH gerou uma evolução no processo de treinamento das mesmas. A criação do então CIOpPaz em 2005 foi uma consequência direta da necessidade do aperfeiçoamento do preparo para o emprego em operações de paz, agora sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU. As novas características do Mandato da missão, reforçando a necessidade do uso gradual da força até a força letal para fazer cumprir o mandato, bem como o caráter multidimensional da mesma, demandava uma nova metodologia que foi sendo desenvolvida e aplicada no Centro. E esta evolução possui aspectos táticos, operacionais e político-estratégicos.

Em termos táticos, podemos destacar a preparação dos contingentes e militares designados para missões individuais em operações de paz. A existência de um Centro vocacionado para esta preparação possibilitou a compilação e aplicação da doutrina ONU

para operações de paz, além da assimilação e divulgação das lições aprendidas por diferentes contingentes. No caso específico da MINUSTAH, foi possível perceber o impacto destas lições no desempenho da tropa que participou das operações de pacificação em Cité Soleil e Cité Militaire, por exemplo. Da mesma forma nos contingentes que seguiram para o Haiti depois do terremoto. Todas estas novas variáveis foram sendo incorporadas aos estágios que iam sendo criados de acordo com as demandas, como o Estágio para Comandantes de Batalhão e oficiais de Estado-Maior e Estágio para Comandantes de Subunidade e Pelotão, além do coroamento do treinamento da tropa com um Exercício Avançado de Operações de Paz, cujo padrão de excelência foi certificado pelo Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO). E para que este padrão de excelência seja mantido torna-se necessário uma constante avaliação dos resultados obtidos, com desdobramentos doutrinários e de ensino. Neste sentido as Divisões de Doutrina, Ensino Integrado e a recém-criada Divisão de Avaliação do CCOPAB, devem manter-se atualizadas e em constante integração com outros Centros de Operações de Paz reconhecidos internacionalmente.

O aspecto operacional da evolução deste Centro, que originalmente pertencia a uma força singular, o Exército Brasileiro, poderia ser caracterizado pela sua transformação em Centro Conjunto de Operações de Paz ocorrida em 2010. Apesar da influência direta do terremoto na decisão adotada, as características multidimensionais da última geração de operações de paz, que apontam para a necessidade de maior integração entre todos os agentes da missão, já demandavam esta transformação. Ou seja, a integração é desejável não só dos militares para com os policiais e civis, e *vice-versa*, mas, também, entre os próprios militares. Este fenômeno não deixa de ser cultural, na medida em que as organizações tendem a reagir contra a integração, que poderá significar a perda de um *status quo* adquirido ao longo de um processo histórico<sup>24</sup>. Indicadores sobre o papel do CCOPAB na crescente integração entre as Forças Armadas em operações de paz podem ser percebidos no próprio quadro organizacional do Centro, composto por oficiais e praças das três forças singulares. Esta composição induz a uma troca natural de

---

<sup>24</sup> Para maiores detalhes sobre os aspectos da cultura organizacional do Exército Brasileiro ver Campos (2013).

experiências profissionais adquiridas ao longo de suas carreiras em geral e, em particular, nas operações de paz. O papel desempenhado pelo CCOPAB na preparação do contingente da Marinha do Brasil que participa da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) é outro indicador desta integração. Como também o é a participação de oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais e da Força Aérea Brasileira nos diferentes Estágios e Exercícios aplicados no Centro. A integração alcançou organizações distintas das Forças Armadas, uma vez que policiais militares e agências civis se fazem representar nos quadros de instrutores do CCOPAB.

O aspecto político-estratégico da participação do CCOPAB poderia ser caracterizado pela visualização das operações de manutenção da paz como instrumento da política externa do Brasil. E na medida em que o desempenho bem sucedido de nossas tropas no Haiti encontra o reconhecimento internacional, o Centro, que possui uma contribuição considerável neste processo, tende a projetar-se da mesma forma. Neste sentido podemos citar artigo do Ministro Norberto Moretti, Ex-Chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Itamaraty:

“[...] A participação brasileira em Operações de Manutenção de Paz justifica-se também por razões político-diplomáticas. A primeira delas é que a contribuição do Brasil a missões de paz demonstra, de modo prático, a disposição e a capacidade de assumir nossa parcela de responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais. Isso é fundamental para firmar e ampliar nossa posição de ator influente no cenário mundial”<sup>25</sup>

Esta colocação do Ministro Moretti nos remete a um cenário que pode extrapolar o nosso entorno regional e a participação da Marinha do Brasil na UNIFIL, Líbano, é um indicador presente. Com relação a nossa participação no Haiti, o Ministro Moretti destaca no mesmo artigo:

---

<sup>25</sup> MORETTI, Norberto. *As Operações de Manutenção da Paz como Instrumento da Política Externa do Brasil*. In: Revista Integração. Revista Informativa, nº1, Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, Vila Militar, Rio de Janeiro: Agência 2ª Comunicação, 2013, p 27.

“[...] Outro importante fundamento diplomático de nossa participação em Operações de Manutenção da Paz é o firme compromisso com a segurança, a estabilidade política e o desenvolvimento socioeconômico de nossa região. A solidariedade regional impele-nos a dar contribuição efetiva e significativa a missões de paz em nosso entorno geográfico. Nesse sentido, é emblemática nossa presença na Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH)”.<sup>26</sup>

Percebe-se nesta passagem a importância que a nossa diplomacia aporta para a presença brasileira no Haiti, e sendo o Brasil o maior contribuinte de tropas, além de indicar permanentemente o *Force Commander* da missão, é natural que a projeção militar brasileira e do CCOPAB se destaquem em fóruns e organismos internacionais.

Já se percebe que a MINUSTAH encontra-se em fase de conclusão/modificação de seu Mandato, faltando apenas a decisão de como será implementada. O seu legado político, militar e porque não, psicossocial, pode ser atestado ao longo deste artigo. E a criação de um Centro de Operações de Paz no Brasil, que já alcançou o reconhecimento internacional em tão pouco tempo de existência, destaca-se neste conjunto. Espera-se que o encerramento da MINUSTAH não signifique um retrocesso em nossa preparação constante para emprego em futuras operações de paz. E o CCOPAB, comprovando a necessidade de constante avaliação, deverá ser capaz de apontar alternativas que justifiquem a manutenção do seu elevado padrão de desempenho.

---

<sup>26</sup> Idem.

## **BIBLIOGRAFIA**

CAMPOS, Marcio Teixeira de. *A Guerra das Falklands/Malvinas e suas Repercussões no Exército Brasileiro*. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2012.

MAIDANA, Javier Rodrigo. *Operações de Paz das Nações Unidas: Atuação Eficaz ou Falácia? Reflexões Acerca de sua Institucionalização*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. New York: United Nation, 2003.

Manual de Operações de Paz dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais - CGCFN – 1-8.

Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa – MD34-M-02.

IP 85-1 – Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

## GLOSSÁRIO

- Checkpoint: também conhecido como Posto de Controle (Pct), pode ser estático (PCE) ou móvel (PCM). "Um Pct é um local guarnecido para permitir o controle do movimento e a inspeção de viaturas e pedestres, visando à imposição de medidas restritivas, ordens e determinações ou mostrar a presença da Operação de Paz às partes em conflito". (Manual de Operações de Paz dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais - CGCFN - 1-8)

- Operações de Busca e Apreensão: "as operações de busca e apreensão destinam-se a aprisionar membros da Força Adversa e apreender seu material, armamento, munição e outros materiais de posse não permitida à população e restringir a liberdade de ação da Força Adversa". (IP 85-1 - Operações de Garantia da Lei e da Ordem). Esta IP 85-1 deu origem ao Manual C 85-1.

- Operação de Cerco: "o cerco é a técnica que oferece as melhores possibilidades de resultados decisivos, mas é de difícil planejamento e condução e exige grande superioridade de meios. O planejamento, a preparação e a execução de um cerco visam realizar uma ação rápida e completa, que surpreenda os agentes armados da Força Adversa. No planejamento devem-se privilegiar as ações que proporcionem o máximo de segurança e surpresa". (IP 85-1)

- Operação de Vasculhamento: "o vasculhamento de áreas visa obter conhecimentos sobre a Força Adversa, restringir sua liberdade de movimentos e isolá-la de seus apoios junto à população e aprisionar pessoal e apreender material da Força Adversa. Pode ser realizado em ambiente rural ou urbano e distingue-se das ações de busca e apreensão pelos objetivos e pelo conhecimento que se tem do alvo. A Operação de busca e apreensão tem objetivo bem definidos e é mais direcionada, enquanto o vasculhamento tem objetivos mais gerais e é mais exploratório" (IP 85-1).

- Ponto Forte (PF): "um PF (*Strong Point*) é uma instalação normalmente situada em uma área sob controle de força adversa e com uma limitada capacidade de aquartelamento, que permite à tropa demonstrar ação de presença e exercer o controle sobre determinada área. A partir de um PF, a tropa poderá lançar patrulhas a pé ou motorizadas de modo a aumentar a ação de presença na região. Deverão ser estabelecidas, dentro da disponibilidade de pessoal e material, as medidas de segurança periféricas

e internas observadas para os aquartelamentos” (Manual de Operações de Paz dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais - CGCFN – 1-8).

- Procedimentos Operacionais Padrão (*Standard Operating Procedures*): “Publicação elaborada pelo Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) para cada uma das Operações de Paz e distribuída aos países contribuintes. Tem por finalidade padronizar, na área da missão de paz, os procedimentos operacionais, logísticos, administrativos e de comunicações. Além disso, apresenta as regras para o funcionamento de todos os setores da missão”. (Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa – MD34-M-02)

- *Force Commander* (FC)

- U3 – Oficial de Operações do Estado-Maior do Force Commander

- Ch EM – Chefe do Estado-Maior do FC

- RESG – Representante Especial do Secretário Geral

- PSRESG – Substituto do RESG

- Pol ONU – Polícia da ONU

- OCHA – Coordenador de ajuda humanitária

- Cluster – Estruturas criadas para selecionar e acondicionar, por tipo, toda a ajuda humanitária que chegou ao Haiti.

.

# **PROTEÇÃO DE CIVIS: A VISÃO DO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (DPKO/ONU)**

José Ricardo Vendramin Nunes<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O artigo apresenta como objeto de estudo a proteção de civis (POC) no contexto das missões de operações de manutenção de paz da ONU, em inglês Peacekeeping Operations (PKO). Avalia-se os mandatos atuais das PKO sob esta nova ênfase da POC como a tarefa mais importante do mandato da missão. Apresenta-se uma análise da Carta da ONU e as PKO em primeiro momento, seguindo-se: a proteção de civis e a evolução histórica de PKO; a POC e sua conceituação segundo o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO); o planejamento para a proteção de civis; os atores com responsabilidade de proteger civis; os principais desafios à proteção de civis; a coordenação entre os componentes da PKO; e algumas conseqüências relativas à falha em proteger civis. Conclui-se sobre a importância da proteção de civis como tarefa das missões de paz da ONU, bem como sua evolução neste contexto. Novos conceitos sobre a Responsabilidade de Proteger são colocados sob a perspectiva dos desejos e do empenho da comunidade internacional em resolver conflitos e proteger civis. Destaca-se o novo mandato da missão de paz da ONU no Congo (MONUSCO) com a criação da Brigada de Intervenção da Força Militar.

**Palavras-chave:** Proteção de Civis – peacekeeping operations – ONU - MONUSCO

---

<sup>1</sup> Comandante do Centro Conjunto de Operações do Brasil (CCOPAB)

## **1. INTRODUÇÃO**

Desde 1999, com o mandato da Missão de Paz em Serra Leoa, o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem dado tarefas de proteção de civis a Operações de Manutenção da Paz (OMP) Multidimensionais das Nações Unidas (UN Multidimensional Peacekeeping Operations). A missão de paz em Serra Leoa (UNAMSIL) foi a primeira em que, explicitamente, a tarefa de proteger civis é mencionada com destaque. Apesar disso, sempre houve por parte da população e do governo do país anfitrião uma certa expectativa de que uma operação de manutenção da paz da ONU devesse proteger civis.

Como resultado do crescimento de mandatos com foco em proteção, estudos, conceituação, exercícios e material de treinamento e orientação têm sido desenvolvidos e disseminados para países contribuintes com tropas e policiais e para as missões de campo.

Por sua vez, ao longo do tempo, os mandatos, apesar de constituírem-se em peças políticas, tornaram-se cada vez mais claros e incisivos na sua linguagem relativa à proteção de civis (*Protection of Civilians* - POC). Atualmente, eles, muitas vezes, colocam a POC como a tarefa mais importante do mandato da missão, para a qual todas as prioridades de recursos devem ser dadas, cumprindo com o uso de todos os meios necessários. Há, porém, a observância da lógica segundo a qual é praticamente impossível proteger a população civil em todos os lugares e a toda hora, devido às restrições existentes de recursos humanos, financeiros e materiais em uma missão de paz.

## **2. A CARTA DA ONU E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ**

Para um bom entendimento da visão do DPKO sobre POC, é muito importante que se perceba que o princípio fundamental sobre o qual o uso da força está baseado é o princípio do Consentimento, definido, entre outros, na Doutrina Capstone (Capstone Doctrine) da ONU disseminada em 2008. O consentimento, no âmbito estratégico (o que para a ONU significa nível Estado-Membro ou país), é um pré-requisito essencial para que a ONU desdobre uma missão de manutenção da paz em uma nação em conflito interno. Se há uso da força de forma estratégica e não há consentimento por parte do governo anfitrião, então a intervenção da ONU torna-se uma operação de imposição da paz (peace enforcement).

As operações de paz do Capítulo VII da Carta fazem uso de medidas coercitivas para atingir a paz, podendo tratar-se de manutenção ou imposição. Peacekeeping e peace enforcement não são termos existentes na Carta, mas denominações criadas para qualificar soluções *ad hoc* e fazer diferenciação de conceitos para melhor compreensão do que se estava fazendo no momento vivido. Como exemplo de situação de imposição, vale lembrar o caso da Líbia, tendo o Conselho de Segurança (CS) autorizado à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a intervir. Há, também, exemplos de operações de manutenção da paz da ONU, de acordo com o Capítulo VII, implementadas por organizações regionais como a União Africana (AU) ou híbridas, com a participação da ONU e AU (UNAMID). Em resumo, há um vasto leque de possibilidades e modalidades de presença em um país em conflito autorizada pelo CS.

Todas as atuais operações de peacekeeping são levadas a cabo com o consentimento do país hospedeiro e permitem o uso de todos os meios necessários segundo o Capítulo VII da Carta, em que o uso da força, inclusive o uso da força letal, é autorizado para proteger civis, conforme os princípios da Lei Internacional Humanitária de distinção, proporcionalidade e uso mínimo da força.

É interessante notar que, no Continente Africano, o Conselho de Segurança tem procurado nos últimos anos autorizar organizações regionais capazes e com vontade política para a condução de operações de peacekeeping do Capítulo VII. Esses são os casos da missão do Mali e a da República Centro-Africana que inicialmente foram estabelecidas por organizações regionais (ECOWAS e ECCAS, respectivamente), englobadas pela União Africana (AU) em um estágio posterior e, finalmente, direcionadas a uma transição para missões de manutenção da paz do DPKO.

### **3. A PROTEÇÃO DE CIVIS E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DE PEACEKEEPING**

As Operações de Manutenção da Paz (OMP) foram iniciadas em 1948 no Oriente Médio como forma de sustentar entendimentos entre países, por meio da observação, negociação e interposição de forças militares em apoio a um acordo de paz e cessar fogo.

Em sua grande maioria, até o fim da Guerra Fria, em 1989, constaram de operações com predominância ou exclusividade de um componente militar posicionado em uma zona tampão entre duas forças nacionais em conflito. As missões de então foram vistas retrospectivamente como unidimensionais, tendo em vista a existência de praticamente um único componente, o militar. As missões de paz desse período são chamadas, em geral, OMP Tradicionais. Aqui a noção de proteção de civis era frágil e obliterada pela possibilidade restrita de autodefesa e de proteção das forças militares da ONU e pelas limitações de mandatos do Capítulo VI da Carta da ONU, que não alocavam recursos nem dotavam as Forças de amparo legal para a proteção de civis como entendido presentemente.



Foto: Tropa brasileira em Suez (1957-1967) (Arquivo CCOPAB)

Após o fim da Guerra Fria, seguiu-se um período de transição em que a efervescência dos movimentos nacionais e a redução das pressões da bipolaridade Capitalismo/Comunismo moveram o conflito de fora (interestados) para dentro (intraestado), com a proliferação de guerras civis e conflitos internos. A mudança da natureza do conflito e sua intensidade, envolvendo a população civil como nunca, apanharam as OMP da ONU em uma situação de despreparo legal e estrutural, com a consequente inadequação de recursos. Os fracassos gigantescos na Somália, em Ruanda e na Bósnia resultaram no mais baixo nível de credibilidade de peacekeeping da história da ONU, apesar do fato de que grande parte do fracasso pode ser creditada à própria comunidade internacional, por não ter provido com recursos materiais e humanos e apoio político algumas dessas missões de paz.



Foto: Tropa brasileira em Moçambique (1994). Arquivo CCOPAB.

OMP, como ferramenta para a solução de conflitos, passou a ser questionada em sua validade e custo. A resposta da ONU foi comissionar o Embaixador Lakhdar Brahimi, da Argélia, para examinar as falhas e propor recomendações. Sua equipe estudou detalhadamente as OMP e a estrutura do DPKO em suas diversas dimensões, possibilidades e limitações, tornando público um relatório conhecido como Brahimi Report no ano de 2000, que na prática significou uma reinterpretação dos princípios de peacekeeping, especialmente imparcialidade e neutralidade, consentimento e o uso da força, bem como a realização de profundas modificações na estrutura do DPKO. A esta fase, que se inicia com o fim da Guerra Fria e se encerra no princípio dos anos 2000, muitos dão o nome de Transição. E é em 1999, naquele contexto, que a UNAMSIL, em Serra Leoa, estreia o primeiro mandato em que a proteção de civis é determinada dentro das possibilidades e recursos da missão.

Durante a década de 2000, no prosseguimento dos estudos e recomendações propostos pelo Relatório Brahimi, e como reflexo de acontecimentos internacionais (o 11 de setembro de 2001 e a guerra civil na República Democrática do Congo (DRC), notadamente), novos ou reavivados conceitos e ideias ganharam força: planejamento e integração dos componentes - civil, militar e policial das missões de

paz, responsabilidade de proteger, peacekeeping robusto, intervenção humanitária, inteligência nas missões, melhoramento dos parâmetros operacionais de equipamentos e o uso de novas tecnologias, missões de paz com mandatos de longa duração e com objetivos de reconstrução institucional e proteção de civis, apenas para citar alguns. Em 2008, o DPKO produziu a conhecida Doutrina Capstone que definiu os temas mais importantes para operações de manutenção da paz da ONU.



Foto: Militar brasileiro na MINUSTAH-Haiti (2004) . (Arquivo CCOPAB)

Missões tremendamente complexas como a MONUSCO e a UNAMID, com POC no centro de seus mandatos, enfrentaram, muitas vezes, de modo distinto e de forma responsiva e *ad hoc*, os desafios impostos pela proteção de civis.

A MONUSCO, por exemplo, vem sendo dotada, ao longo dos anos, de maior força militar, estruturas e meios de coordenação com foco na proteção de civis (criação das Brigadas de Ituri, em 2003, e dos Kivus, em 2004, da célula de proteção de civis no staff da missão, entre outras medidas) até culminar com o uso de drones desarmados para incremento da coleta de informações e melhor definição das ameaças, e a criação da Brigada de Intervenção da Força em 2013, com mandato diferente e específico, concebido para proporcionar à Brigada base legal para desarmar, capturar e neutralizar grupos armados no leste da República Democrática do Congo (RDC), em outras palavras, um mandato de caráter ofensivo, com poucos precedentes anteriores.

#### **4. A PROTEÇÃO DE CIVIS E SUA CONCEITUAÇÃO SEGUNDO O DPKO**

Internacionalmente, dentro e fora do Sistema ONU, proteção de civis possui diferentes significados. Em geral, os conceitos podem ser agrupados em uma visão baseada em direitos fundamentais (vida, liberdade, habitação, etc.), uma segunda visão que expressa proteção como o resultado da construção da paz e estabilidade do ambiente, e uma terceira visão para qual proteção significa proteção física da violência.

Em 2009, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO - Department of Peacekeeping Operations) e o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA - Office for Coordination of Humanitarian Affairs), a pedido do Secretariado e do Comitê Especial para Peacekeeping (também conhecido como C34), realizaram, em conjunto, um estudo independente que analisou diferentes missões de paz e concluiu, entre outros aspectos: a) a necessidade de o DPKO, em ampla consulta com outros atores envolvidos em proteção, criar um conceito operacional para a proteção de civis; b) a inclusão da proteção de civis nos primeiros estágios de planejamento de uma missão de paz; e c) a elaboração de uma orientação escrita para que as missões de campo pudessem desenvolver suas estratégias de proteção.

Como mencionado, o Estudo Conjunto DPKO-OCHA (2008) propiciou a fundamentação para a elaboração do Conceito Operacional do DPKO para a Proteção de Civis. É muito importante notar que o conceito explica um posicionamento que é aplicável às missões de manutenção da paz lideradas pelo DPKO. O conceito, então, não serve a missões autorizadas pelo CS que não se encaixam no conceito de OMP da ONU e não são lideradas pelo DPKO.

Neste conceito, procurou-se conciliar as três visões acima relatadas, de modo que as missões de paz da ONU pudessem ser planejadas e dar respostas multidimensionais. Uma resposta multidimensional da missão de paz ocorre quando os componentes civis (assuntos políticos, assuntos civis, direitos humanos e outros), o componente militar e o componente policial da operação atuam de modo coordenado e harmônico para produzir a melhor resposta de proteção possível. No desenvolvimento do conceito foram levadas em consideração três esferas (ou camadas) de proteção:

Camada 1): Proteção por meio do Processo Político. O conflito não possui solução militar, somente política; dessa forma, é condição imprescindível que as partes do conflito sejam levadas para a mesa de negociação e uma situação de estabilidade política seja alcançada. Nesse caso, um acordo político abrangente permite que a violência e os ataques a civis sejam contidos e as disputas entre grupos e o governo passem a acontecer no plano político com redução das ameaças;

Camada 2): Proteção contra a Violência Física. É a mais visível das camadas, na qual o custo humano da ausência ou inabilidade da proteção deve ser mitigado ou eliminado; e,

Camada 3): Proteção por meio da criação e manutenção de um ambiente de proteção. Nesta camada, atividades de peacebuilding (construção da paz) são planejadas e executadas para ter um grande impacto nas causas do conflito, de forma a encontrar soluções duradouras que estabeleçam um ambiente de proteção à população local. Atividades de desarme, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, reforma do setor de defesa e de segurança do país, desminagem e outras cooperam na criação desse ambiente de proteção de civis.

A proteção contra a violência física foi pensada, nos níveis operacional (liderança e estado-maior da missão) e tático (componentes da missão e inferiores), para ser planejada e executada com base em quatro fases de resposta de proteção: prevenção, antecipação, resposta e consolidação.

Em todas as fases é desejável que haja a participação de todos os componentes da missão de paz e ainda, se possível, a de parceiros de fora da missão. Desse modo, ao tratar de antecipação, por exemplo, imagina-se que o componente militar deva estar intensificando o patrulhamento e o contato com a população local e, inclusive, tomando uma posição para interpor-se entre um grupo atacante e uma vila; em que, simultaneamente, a célula de direitos humanos esteja monitorando a situação; a coordenação de ajuda humanitária esteja preparando o apoio à população em parceria com organizações não governamentais (ONG); o componente policial esteja orientando a polícia nacional para intervir e; o componente político esteja exercendo uma forte pressão sobre o grupo atacante para que o ataque não seja consumado. Tudo isso, se possível, dentro de uma estratégia de proteção da missão e de modo coordenado.

É interessante notar, ainda, que, em 2009, o Conselho de Segurança expediu a Resolução 1894, a qual ratificava a necessidade de reforçar e incrementar a proteção de civis em conflito armado e demandava do Secretário Geral ações no sentido de produzir treinamento para todos os níveis, incluindo líderes dos componentes civil, militar e policial das missões de paz. Em resposta e atendendo as recomendações feitas pelo Comitê Especial para Peacekeeping, o DPKO e o Departamento de Apoio às Missões (DFS) confeccionaram uma Nota com Lições Aprendidas em POC (DPKO/DFS POC Lessons Learned Note - 2009), uma Nota com Orientações para o Desenvolvimento de Estratégias de Proteção (Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations - 2010) e material de treinamento (currículo e cursos) no âmbito operacional (DPKO Operational Level POC Training Materials - 2011) e tático (DPKO Tactical Level POC Training Materials - 2013) para missões de campo e países contribuintes com tropa e policiais.

Uma última reflexão nesta parte diz respeito à Responsabilidade de Proteger (R2P - Responsibility to Protect). O conceito é relativamente antigo e deveu-se inicialmente a um esforço do Governo do Canadá em organizar as ideias e debatê-las internacionalmente no início do ano de 2000. Em 2005, a Assembleia Geral ratificou as conclusões do Painel de Alto Nível da ONU que tratou do tema, manifestando que os países deveriam ser responsáveis e proteger os seus cidadãos, de modo que quando não o fizessem, essa responsabilidade migraria para a comunidade internacional, tornando-se legítima uma intervenção sem consentimento do governo do país em questão (consentimento estratégico) para situações de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica.

O conceito, em termos gerais, não é controverso, mas sua utilização e implementação geram um debate acalorado nos meios acadêmico e diplomático. Um bom exemplo se observa pelas ações levadas a cabo pela OTAN na Líbia, autorizadas pelo CS. Essa intervenção foi percebida por muitos países como havendo excedido o mandato do CS no que tange ao uso da força. Uma das repercussões dessa percepção foi o lançamento pelo Brasil, em 2011, de uma variação do conceito denominada de Responsabilidade ao Proteger (RwP - Responsibility while Protecting), argumentando em favor de um controle marcadamente mais cerrado do uso da força de forma estratégica.

## **5. PLANEJAMENTO PARA A PROTEÇÃO DE CIVIS**

O planejamento para operações de manutenção da paz geridas pelo DPKO tem sofrido uma grande evolução desde o Relatório Brahimi e tem sido constantemente aperfeiçoado no sentido de maior integração e participação de atores diversos com responsabilidade direta e indireta na condução da missão. Um de seus pontos mais relevantes diz respeito a integração.

O conceito de missão integrada começou a ser amplamente debatido a partir de 2006, atingindo sua normatização com o Processo de Planejamento para Missões Integradas (IMPP - Integrated Mission Planning Process) ao término deste ano. Em abril de 2013, o processo de planejamento para Planejamento e Avaliação Integrados (IAP - Integrated Assessment and Planning) foi atualizado e encontra-se vigente.

O IAP reconhece que existem dificuldades sistêmicas para a total integração dos diferentes participantes do Sistema ONU no planejamento e na configuração de uma operação de paz multidimensional, mas tem em vista maximizar e alcançar a maior integração possível entre entidades políticas, de peacekeeping, humanitárias, de direitos humanos e de desenvolvimento, ou seja, ajustar a Presença da ONU Integrada (Integrated UN Presence). Estas dificuldades sistêmicas, grosso modo, tratam do reconhecimento de que na família ONU existem organizações e agências com mandatos distintos que merecem respeito e compreensão.

O planejamento, dessa forma, dar-se-á em todos os níveis e o IAP terá como foco a parte estratégica, procurando juntar os atores deste nível do Secretariado, da comunidade internacional e das Equipe das Nações Unidas do País (UN Country Team - UNCT). Na verdade, o nível e a profundidade da integração entre esses diferentes atores será determinado caso a caso, conforme o conflito em questão e os condicionantes políticos em tela.

Vamos examinar superficialmente o processo de planejamento integrado para observar aonde poderia ser encaixada a proteção de civis. O acompanhamento de cenários pelo DPKO e a atenção dada a áreas particulares do mundo onde há conflitos em potencial e tensão real podem gerar uma Avaliação Estratégica (Strategic Assessment) que é a base na qual pode iniciar-se o desenho operacional de uma futura missão de paz.

Para tanto, o Secretário Geral receberá do Chefe do DPKO uma avaliação estratégica com recomendações e sugestões para a sua própria decisão quanto às diferentes opções e futuras recomendações por escrito ao Conselho de Segurança, quanto à criação e à viabilidade de uma missão de manutenção da paz ou à modificação ou ao encerramento de uma missão já existente. Segundo a crise vivida no país e as repercussões para a população local, a avaliação estratégica contemplará a proteção de civis no caso analisado.

Em outro passo, o envio de uma Missão Técnica de Avaliação (TAM - Technical Assessment Mission) à provável área de missão, com o óbvio consentimento do país anfitrião, permite uma verificação mais concreta da situação. Os levantamentos feitos pela TAM facilitam a preparação do Conceito da Missão (Mission Concept), dos Conceitos de Operação (CONOPS - Concept of Operations) Militar e Policial, e dos Planos de Trabalho (Working Plans), que serão posteriormente repassados à missão de paz para ajustes em função da realidade no terreno.

Um mandato que especificamente determine a proteção de civis como tarefa em uma OMP multidimensional trará uma linguagem que objetiva de imediato proteção física de civis do país hospedeiro da missão, delineando condicionantes como: a) tomar todas as medidas necessárias para fazê-lo; b) fazê-lo dentro das áreas de responsabilidade da missão; c) fazê-lo dentro das capacidades existentes; e d) fazê-lo sem prejuízo da responsabilidade primária do governo do país anfitrião da missão.

A partir do mandato e da subseqüente diretriz do Secretário-Geral para o seu Representante Especial (SRSG - Special Representative of the Secretary General), os planejamentos seguirão no Quartel-General da ONU através de uma Força-Tarefa Integrada (ITF - Integrated Task Force), que reúne os diversos setores interessados e conduz a confecção de um Quadro de Trabalho de Integração Estratégico (ISF - Integrated Strategic Framework) e de um Conceito da Missão (Mission Concept). O Conceito da Missão é o plano por meio do qual a missão pretende implementar seu mandato e conterà necessariamente todas as tarefas de proteção de civis que foram dadas pelo mandato, expandidas como ordens aos componentes subordinados.

Esses documentos refletem o planejamento estratégico articulado entre vários atores (militares, policiais e civis) e também setores (político, direitos humanos, humanitário, desenvolvimento e outros necessários). Todas as tarefas visualizadas para POC nesse nível deverão ser incluídas nesses documentos tendo em vista os limites e as possibilidades de integração discutidos.

O Conceito da Missão é, portanto, enviado aos planejadores do nível operacional, o staff nomeado para a missão, que provavelmente já estarão no terreno montando o Quartel-General e outras estruturas da missão de paz, para ajustes em face da realidade no terreno. Na sequência, as tarefas de POC do mandato, colimadas na ISF e no Conceito da Missão, serão estudadas à luz do terreno para a produção da Estratégia de Proteção de Civis da Missão (POC Strategy).

A Estratégia será o documento norteador das tarefas, prospecção de cenários e definição de responsabilidades e coordenação dos atores de proteção existentes na área de missão, sejam eles pertencentes à missão ou não, como UNCT ou organizações não-governamentais (ONGs) de direitos humanos, humanitárias e de desenvolvimento. Como visto anteriormente, o grande objetivo é dar uma resposta de proteção multidimensional às ameaças existentes, com a coordenação dos atores no nível operacional (missão) e tático (setores e batalhões e unidades formadas de polícia, as conhecidas FPU – Formed Police Units, equipes de direitos humanos, políticas e de assuntos civis, entre outras).

O Conceito da Missão e a Estratégia de POC vão orientar os componentes militar, policial e civil da OMP para os ajustes dos respectivos Conceitos de Operação (CONOPS) Militar e Policial e dos Planos de Trabalho dos diferentes componentes civis da missão.

Os CONOPS e Planos de Trabalho, que são documentos recebidos do nível estratégico (feitos fora da área de missão), transformam-se em documentos de nível operacional (nível do Quartel-General da missão) pelos ajustes feitos pelo próprio staff da missão. Eles são então traduzidos para o nível tático pelos quartéis-generais dos setores, batalhões, elementos da Polícia das Nações Unidas (UNPOL - United Nations Police) e os vários componentes civis da missão que estão desdobrados nesse nível, como escritórios regionais e locais de direitos humanos ou assuntos políticos, por exemplo.

Essa tradução do nível operacional para o tático, no caso do componente militar, vai ocorrer por meio de Ordens de Operações que definirão as ações táticas relativas à proteção contra a violência física da população civil, nas diversas localidades onde estão os batalhões e companhias de infantaria. A grande capilaridade do componente militar é um aspecto importante e uma vantagem na equação da proteção de civis contra a violência física, mas também deve ser vista dentro da ótica de que as áreas de responsabilidades das unidades militares são enormes e normalmente de difícil acesso e comunicações.

Ao final, tratando-se então de proteção contra violência física, espera-se dos Comandantes de batalhão a iniciativa de contatar e manter o contato com os outros atores de proteção existentes em suas áreas de responsabilidade e efetuar as coordenações possíveis para que a resposta também seja multidimensional, do ponto de vista tático. Dessa forma, para que tarefas militares, como proteção de deslocados e refugiados, patrulhamento e intervenções ofensivas e outras mais, tenham a melhor resposta de proteção possível, devem estar, de alguma forma, coordenadas com os outros atores, dentro das limitações impostas pelas diferentes tarefas e objetivos de cada um.

É interessante ainda comentar que a Estratégia de POC da missão multidimensional também é utilizada pela célula de treinamento da missão, o Centro de Treinamento de Missão Integrada (IMTC - Integrated Mission Training Center), para o treinamento de pessoal e difusão da própria estratégia. O IMTC, então, prepara o plano de treinamento da missão com um programa de treinamento para proteção de civis que vai desde a fase de aclimação dos recém-chegados à área de missão (induction training) até o envio de equipes móveis de treinamento às regiões distantes para treinamento de civis, militares e policiais conjuntamente. Um excelente exemplo de sucesso na implementação do treinamento de proteção de civis ocorreu na UNMISS, Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul, em que um sólido programa de treinamento conjunto foi levado a cabo nos dez estados do país, com o estudo de cenários conjuntamente realizados pela liderança civil, militares e policiais.

## **6. ATORES COM RESPONSABILIDADE DE PROTEGER CIVIS**

São muitos os atores com responsabilidade na proteção de civis, dentro e fora da missão de paz: O Governo do país que recebe a missão de paz (principal ator e responsável), a Operação de Manutenção da Paz da ONU, o Alto Comissário da ONU para Refugiados (UNHCR), o Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos (OHCHR), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), o Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o Fundo da ONU para Crianças e Adolescentes (UNICEF) e as ONG e organizações da sociedade civil. Por vezes arranjos políticos autorizados pelo CS trazem ainda outros atores de fora da missão, como forças militares de países com capacidades militares avançadas, que atuam em coordenação com a OMP da ONU.

Inicialmente, vamos nos ater a dois atores para tecer alguns comentários relevantes. O primeiro é o Governo do país hospedeiro da missão, que tem a responsabilidade primária de proteger os seus cidadãos. Este conceito é essencial e está de certa forma ligado à Responsabilidade de Proteger na medida em que a incapacidade ou falta de vontade política do governo são invocadas para justificar uma intervenção internacional. Apenas para dar ênfase ao que já foi tratado aqui anteriormente, para o DPKO, o consentimento do país anfitrião é condição fundamental para que a missão possa levar a cabo a proteção de civis.

O segundo ator é a OMP, que deve estar em condições de proteger civis em caso de falha, inexistência ou falta de vontade do governo anfitrião de proteger pessoas, mas também deve apoiar o Governo nacional sempre que possível no planejamento e execução de atividades de proteção. Assim sendo, a missão de paz em princípio não substitui diretamente o governo, mas o apoia na sua tarefa primordial de proteger os seus cidadãos.

Levando em conta as responsabilidades e capacidades do país hospedeiro da missão, a OMP da ONU deve proteger civis sempre que possível e para isso, como mencionado anteriormente, deve desenvolver uma Estratégia de Proteção de Civis como documento mais importante da missão para orientar os componentes civis, militar e policial nos seus planejamentos e preparação de conceitos da operação e planos de trabalho. A Estratégia é decisiva para que a missão seja capaz de dar respostas de proteção coordenadas de seus diversos componentes e parceiros de fora da missão.

É fundamental entender que alguns atores envolvidos na proteção de civis possuem mandatos diferentes daquele que pertence à missão, especialmente os atores humanitários. Estes mandatos devem ser respeitados. As ONG, localizadas na área da missão, que participam de alguma forma de ações de proteção de civis, algumas vezes como partes de grupos afins (“clusters”), também possuem mandatos e doadores internacionais que, naturalmente, definem objetivos que nem sempre coincidem com os da missão de paz. A divergência entre os objetivos políticos da missão e os objetivos humanitários da comunidade humanitária podem gerar dificuldades de coordenação. Atores humanitários solicitam respeito ao chamado espaço humanitário, mais relacionado com a não invasão do seu ambiente operacional por outros atores, em especial militares, do que com o espaço físico. A associação de militares e humanitários pode eventualmente gerar a percepção equivocada de que pertencem ao mesmo grupo e por isso, submeter agentes humanitários a riscos e insegurança como represália a ações militares da missão. Devemos lembrar que muitas vezes a percepção é de que só existe uma “ONU” no país, muito visível nos veículos brancos, e que militares, policiais e civis são o mesmo grupo.

Outro ângulo interessante é verificar que o grande efetivo militar de algumas missões (MONUSCO - República Democrática do Congo; UNAMID - Darfur, Sudão; UNMISS - Sudão do Sul; UNIFIL - Líbano; MINUSCA - República Centro-Africana; MINUSMA - Mali; e UNOCI - Costa do Marfim, entre outras), as operações de paz, no entanto, não estão, em geral, fortemente dotadas, do ponto de vista militar, para a proteção da violência física em todas as regiões do país e fazer face a todas as ameaças em presença, em territórios imensos com grandes óbices logísticos. Sobre isso, é notável a existência de restrições de variados tons que dificultam o emprego de tropa na proteção de civis, como a falta de: mobilidade de níveis tático e operacional, comunicações adequadas, inteligência operacional e outros aspectos. O DPKO, entretanto, tem conduzido discussões com a comunidade internacional e avanços têm sido conseguidos em termos de equipamento, orientação operacional, treinamento e mandatos com maior liberdade ofensiva (vide Brigada de Intervenção da Força do Componente Militar da MONUSCO).



Foto: Marinha do Brasil no Líbano (2012- ). (Arquivo CCOPAB).

Como última e importante mensagem nesta etapa da discussão, é necessário entender que os demais atores envolvidos na proteção são tão importantes quanto o componente militar (que detém o monopólio do uso da força na missão) e policial, e que estes atores serão protagonistas em diversas situações em que seus ramos de expertise e suas capacidades operacionais são superiores ou mais adequadas ao momento, à fase e ao tipo de resposta de proteção. Como exemplo, é natural entender, por exemplo, que em uma situação em que duas mil pessoas deslocadas, ao serem ameaçadas, busquem refúgio em uma base militar da missão da ONU com 100 soldados. Nesse caso, a proteção física pode até ser levada a efeito satisfatoriamente por um tempo, mas a proteção humanitária relativa a abrigo, alimentação e fornecimento de água por semanas excede e muito a capacidade daquele elemento tático do componente militar e será liderada pelos componentes civis.

## **7. PRINCIPAIS DESAFIOS À PROTEÇÃO DE CIVIS**

Há vários e significativos desafios para a consecução da proteção de civis em missões de paz da ONU. Vamos analisar alguns deles.

Distinção entre combatentes e não combatentes. Já há anos tem se tornado difícil a distinção de civis de combatentes, especialmente em área urbana. Grupos armados buscam propositadamente confundir-se com a população civil para evitar tornarem-se alvos da ação militar ou policial. A identificação positiva de uma ameaça, pessoa ou grupo que é parte ativa nas hostilidades contra civis, é uma das atividades mais complicadas e difíceis em área de missão. Ela baseia-se em trabalho de inteligência e pró-atividade por parte dos militares, policiais e civis, cada um nas suas atividades, mas com um plano geral comum de compartilhar informações e enviá-las ao Centro de Operações Conjuntas (JOC – Joint Operations Center) e Centro de Análises Conjunto da Missão (JMAC – Joint Mission Analysis Center), oportunamente, para identificação e localização de grupos armados. Este trabalho também passa pela ligação constante de elementos de nível tático com a população local, pelo entendimento das ameaças de como a população as vê e também pela ligação permanente com as agências da ONU e as ONG desdobradas nas localidades.

Imparcialidade e neutralidade. Desde o Relatório Brahimi que estes conceitos foram reinterpretados. Desde então, uma missão multidimensional com mandato de proteger civis não será nunca neutra em função de ameaças à população. A inércia não é mais admitida e todo peacekeeper tem o dever de tomar medidas e executar ações para proteger civis. Unidades militares e policiais devem ser treinadas para agir segundo regras de engajamento para prover proteção a populações locais. O conceito de imparcialidade neste caso é em relação ao mandato. Isto significa que o mandato deve ser cumprido e caso uma das partes do conflito decida atacar civis, a missão a enfrentará para reduzir ou extirpar a ameaça, mesmo que isto signifique uma percepção de parcialidade em relação a um determinado grupo armado.

Possibilidade de retaliação. Após as ações de proteção da população, em que, muitas vezes, a resposta da missão gera confronto armado com certos grupos, há a possibilidade de que esses mesmos grupos retornem ao local para retaliar contra a população que foi protegida, tão logo a Força Militar retorne a sua base. É preciso entender que o componente militar nem sempre detém as condições logísticas e operacionais para permanecer na área indefinidamente. Se as forças de segurança do governo não puderem substituir e permanecer na área, é necessário fazer os cálculos devidos com relação às consequências entre agir e não agir para proteger civis.

Reconciliação nacional e impunidade. A reconciliação nacional é um dos mais importantes processos políticos para que seja obtida a paz e se avance no processo de consolidação da paz. Torna-se, entretanto, vital um estudo metuculoso dos personagens envolvidos no processo, com foco na não aceitação de pessoas que cometeram crimes de guerra ou graves ofensas à Lei Internacional Humanitária como parte do processo político de reconciliação. Há sempre riscos de que o processo perca toda a sua credibilidade e o conflito retorne se os criminosos não forem efetivamente punidos.

Manutenção do consentimento do país anfitrião. O consentimento estratégico foi dado no momento em que o país anfitrião aceitou o desdobramento da missão de paz autorizada por uma resolução do CS e, em função disso, legítima. No nível estratégico, também é perseguido um acordo de paz abrangente em que os estamentos políticos dos grupos armados assinem a paz ou um cessar fogo. Ocorre que nem sempre as cadeias de comando destes grupos são sólidas o suficiente para garantir que no nível tático o consentimento seja mantido. Isto pode conduzir a situações em que a direção do grupo adere a um acordo, mas suas lideranças locais não cumprem o que foi combinado, gerando problemas na proteção de civis no âmbito local.

Proteção da Força Militar e POC. Pode acontecer eventualmente um dilema entre as necessidades de proteção da própria Força Militar, em face de ameaças a sua segurança e às necessidades de proteção de populações locais. Há sempre grandes riscos à credibilidade e à confiança que a população possa nutrir pelos peacekeepers quando estes estão usando seus meios para protegerem a si próprios e não a população. Estas são sempre situações muito complexas em que a Força não pode abdicar de sua própria segurança, mas deve pesar cuidadosamente as ações a serem executadas.

Gerenciamento de expectativas e de informação pública. Uma das maiores dificuldades em conduzir a proteção de civis consiste em manter o principal cliente, a população local, informada do que os peacekeepers podem e não podem fazer para protegê-la. O gerenciamento de expectativas é crucial porque a população local precisa entender quais são as capacidades que a presença de tropa, policiais e mesmo de representantes de agências da ONU oferecem em termos de proteção. Isto pode ser obtido por meio de ligação e contato constante com as lideranças e representantes da população local para esclarecimentos e troca de informações, entendimento das ameaças

de como a população as vê e criação de mecanismos para o acionamento rápido dos peacekeepers, bem como pessoas da comunidade como ligação, uso de equipamento rádio, sistema local de alarme etc.

## **8. COORDENAÇÃO ENTRE COMPONENTES DA MISSÃO**

Algumas ideias são altamente relevantes para compreender a coordenação dentro da missão e os elementos fora dela. A coordenação em si é um desafio e é tão importante em uma missão multidimensional que deve ser abordada separadamente.

A primeira ideia relevante diz respeito a entender que POC é um esforço da missão como um todo. Para esclarecer, isto quer dizer que dificilmente um único componente (militar, policial e civil) será capaz de isoladamente conduzir uma efetiva proteção de civis. A missão deve produzir, sempre que possível, uma resposta multidimensional. Por vezes, é possível que um componente da missão faça o esforço principal ou detenha a liderança do evento, num dado momento, secundado por outros componentes, e passe a apoiar o esforço de outro componente, em um período seguinte. Um bom exemplo diz respeito à proteção conferida a pessoas que fogem de um ataque e buscam refúgio junto a uma base militar da missão. Neste momento, o elemento militar faz o esforço principal, de segurança, mas não poderá sustentar logisticamente aquelas pessoas por várias semanas. O apoio de alimentação, de barracas, de água e de remédios será provavelmente providenciado por uma agência da ONU local, representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR - UN High Commissioner for Refugees).



Foto: POC no Sudão do Sul (2013). (Arquivo CCOPAB)

A segunda ideia leva em consideração o fato de que informações devem ser compartilhadas pelas diversas células integrantes da missão, mas há que ser respeitado o direito à privacidade e à segurança de cada um. Agentes humanitários normalmente negociam acesso a populações que têm necessidades, mas também dispõem de informações de caráter operacional, que se eventualmente passadas ao componente militar, podem implicar em uma ação de combate a determinado grupo armado na área. Isto pode comprometer futuramente a segurança dos mesmos agentes humanitários. Cada missão multidimensional do DPKO tem centenas de pontos de presença em sua área de responsabilidade (batalhões, equipes de UNPOL, team sites com observadores militares, representantes de componentes civis da missão etc.).

Se a missão é capaz de estabelecer um sistema de compartilhamento de informações entre todos estes atores, desde o nível tático até o nível operacional, aonde existem estruturas como o Centro de Operações Conjuntas (JOC - Joint Operations Center), o Centro de Análise Conjunto da Missão (JMAC - Joint Mission Analysis Center) e o Centro de Operações Logísticas Conjunto (JLOC - Joint Logistic Operations Center), há grandes chances de que o comando da missão de paz faça uma preparação adequada, priorize cenários de ameaças e tome decisões oportunas com relação à proteção de civis.

A Estratégia de POC da missão é o instrumento orientador do planejamento de proteção para todos os integrantes da missão. É ainda a peça mais importante para a coordenação entre atores de proteção. O planejamento idealmente deve ser integrado em busca da resposta multidimensional. A partir da estratégia, os diferentes componentes podem fazer seus planejamentos em virtude de cenários, ameaças, vulnerabilidades e riscos para civis existentes na área de missão e planejar como atenuá-los e reduzi-los. A estratégia deverá expressar, no mínimo, o quê fazer, como fazer e quem deve fazer no nível operacional com relação a ameaças e cenários identificados na própria estratégia.

O documento que orienta a formulação de uma estratégia é o Quadro de Trabalho para a Formulação de Estratégias Abrangentes para a Proteção de Civis em OMP das Nações Unidas (Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations). A Estratégia de POC é um documento com o foco operacional, produzido pelo Quartel-General da Missão, que expressa a coordenação previamente acordada e que orienta a

preparação de ordens de operações e planos táticos para a ação de proteção em todo o território de responsabilidade da missão. Um grupo armado hostil à população civil, por exemplo, identificado como ameaça, do ponto de vista operacional, em toda ou em parte da área de responsabilidade da missão de paz, deverá ser incluído na Estratégia, a qual gerará planos decorrentes táticos, com as facções ou parcelas locais daquele mesmo grupo armado tratadas como ameaça tática pelos batalhões de infantaria para produção de respostas de proteção.

Por último, proteção de crianças e violência sexual são assuntos que merecem a atenção de todos os componentes da missão. Eles devem estar no centro dos planejamentos e as ações devem considerá-los como pontos focais para a ação de proteção devido à altíssima vulnerabilidade desses grupos e aos impactos resultantes da não proteção. Esses impactos vão desde o custo humano até a perda da credibilidade da missão e seus agentes. A perda da credibilidade da missão e a percepção de que a missão não se interessa pela população e, em particular, por pessoas tão vulneráveis, são produtos da ineficiência em proteger a população local.

## **9. ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS RELATIVAS À FALHA EM PROTEGER CIVIS**

A partir do momento em que a missão de paz da ONU falha sistematicamente em proteger a população local, é muito difícil recuperar o prestígio e a legitimidade perdidos. No nível estratégico, no Quartel-General da ONU em Nova York, junto à comunidade internacional e junto aos países que contribuem com tropas e indivíduos, o apoio político para a missão se torna escasso e pode afetar a renovação do mandato e a própria existência da missão. Doadores internacionais que financiam projetos de peacebuilding, por exemplo, param de fazê-lo ou diminuem o volume de recursos. Dinâmicas como o Processo de Apoio consolidado (CAP – Consolidated Appeal Process) e o Fundo de Assistência para o Desenvolvimento (UNDAF – UN Development Assistance Fund), que respectivamente buscam estabelecer doadores internacionais, parceiros e recursos para atividades humanitárias e de desenvolvimento, podem sofrer influências indesejáveis que acabam por afetar o apoio à própria população.

No nível operacional, no comando e estado-maior da missão de paz, há perda fortíssima de credibilidade e fé na missão, com o governo e a população locais descrentes da capacidade e determinação da missão em proteger civis e correr riscos para fazê-lo. Por vezes, esses fatos afetam inclusive o moral e o comprometimento do próprio staff da missão e corroem as relações entre componentes, degradando as ações de coordenação que são necessárias para proteger civis. Quando o governo desconfia da determinação e da postura da missão para proteger civis, pode cessar a cooperação, o intercâmbio de informações e as ligações tão necessárias para que o governo e a missão possam agir coordenados em caso de necessidade. Meios de comunicação locais e internacionais dão visibilidade negativa a estas inconsistências, aumentando a percepção de que os integrantes da missão são privilegiados em relação à população, mas estão descompromissados com o seu destino.

No nível tático, a perda da legitimidade provoca o aumento de incidentes que afetam a segurança do pessoal da missão, com declarada hostilidade ou indiferença por parte da população local, que passa a não colaborar mais com a missão no cotidiano e não fornece mais informações úteis para o planejamento da proteção de civis. A prática das missões revela que patrulhas passam a ser claramente hostilizadas com tratamento agressivo; encontros com líderes locais não são mais conseguidos, perdem regularidade ou os resultados são inexpressivos e; a população local desconfia das intenções dos peacekeepers e tem medo de represálias por parte de grupos armados. Como consequência, tanto a segurança dos peacekeepers como a sua capacidade de entender o ambiente ficam prejudicados. Neste ponto, o patrulhamento não serve mais ao propósito de proteger civis, mas somente a cobertura física da área de responsabilidade.

## **10. CONCLUSÃO**

Proteção de civis sempre foi e será uma tarefa das missões de paz da ONU. O que acontece desde há mais de dez anos é o fato de que POC passou a ser a tarefa principal de mandatos de missões de paz multidimensionais e tem crescentemente definido a reputação das missões.

POC também é um assunto dinâmico. Evoluiu até chegar a um consenso internacional de que é imperiosa a proteção de civis quando há uma missão de paz desdobrada em uma área de conflito. A partir daí, foi estudada e discutida uma visão do DPKO para as operações de paz lideradas pelo departamento, definida em um Conceito Operacional, que foi e é a base para a elaboração de normas, orientações e material de treinamento para as missões de paz.

Há que se perceber, entretanto, que a proteção de civis ainda é um assunto controverso quando se trata de usá-la como justificativa primordial para a intervenção internacional. O que parece estar internacionalmente acordado e solidificado como legítimo é o emprego da força para a proteção de civis em operações de paz multidimensionais das Nações Unidas lideradas pelo DPKO.

Conceitos como a Responsabilidade de Proteger, a despeito de ter sido absorvida e homologada em um dos painéis de alto nível da ONU, ainda não representa doutrina amplamente aceita pela comunidade internacional e é objeto de muitas contestações toda vez em que é usada para explicar intervenções fora do conceito de missão de paz da ONU, mesmo quando autorizada pelo Conselho de Segurança.

Finalmente, é preciso entender que a ONU e, em particular, o DPKO são reflexos dos desejos e do empenho da comunidade internacional em resolver conflitos e proteger civis, por meio da arquitetura política vigente. Entretanto, é fato que as missões multidimensionais lideradas pelo DPKO têm sido constantemente aperfeiçoadas no sentido de fornecer melhor dotação de meios e liberdade de ação para conduzir uma proteção, se não totalmente efetiva, pelo menos presente e atuante. A Brigada de Intervenção da Força Militar da MONUSCO é a mais recente experiência político-militar inserida na longa produção de respostas de missões de paz a desafios impostos por ameaças contra civis. Até o presente momento, um absoluto sucesso naquilo que seu mandato propôs.

## REFERÊNCIAS

UNITED NATIONS. **Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel.** New York, 2012.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. **Policy on Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres.** New York, 2006.

\_\_\_\_\_. **Study on Military Capability.** New York, 2013.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **Generic Guidelines for Troop Contributing Countries Deploying Military Units to the United Nations Peacekeeping Missions.** New York, 2008.

\_\_\_\_\_. **Policy on Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations.** New York, 2008.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (Capstone Doctrine).** New York, 2008.

\_\_\_\_\_. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping.** New York, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations: Dilemmas, Emerging Practices and Lessons.** New York, 2009.

\_\_\_\_\_. **Policy on Support to Military and Police Pre-Deployment Training for UN Peacekeeping Operations.** New York, 2009.

\_\_\_\_\_. **Monitoring and Reporting Mechanism (MRM) on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict.** New York, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mission Start-up Field Guide.** New York, 2010.

\_\_\_\_\_. **Note, Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations.** New York, 2010.

\_\_\_\_\_. **Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations.** New York, 2010.

- \_\_\_\_\_. **Policy on Joint Operations Centres (JOC)**. New York, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Policy on Joint Mission Analysis Centres (JMAC)**. New York, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Policy on Training for all United Nations Peacekeeping Personnel**. New York, 2010.
- \_\_\_\_\_. **The Contribution of UN Peacekeeping to Early Peacebuilding: A DPKO-DFS Strategy for Peacekeepers**. New York, 2011.
- \_\_\_\_\_. **UN Protection of Civilians PDT Standards Operational Level**. 1<sup>st</sup> Edition. New York, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Global Peacekeeping Training Needs Assessment, Final Report, 2012 - 2013**. New York, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Policy on Headquarters Self-Evaluation**. New York, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Policy on Mission Evaluation**. New York, 2013.
- \_\_\_\_\_. **UN Tactical Level Protection of Civilians Training Module**. New York, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Concept Note on Robust Peacekeeping (Draft)**, New York. UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Independent Joint Study on Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations**, New York, 2009.
- UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution A/RES/49/37 of 09 December 1994. **Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all Their Aspects**. New York, 1994.
- UNITED NATIONS. Integration Steering Group. **Policy on Integrated Assessment and Planning**. New York, 2013.
- UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution S/RES/1296 of 19 April 2000. Protection of Civilians**. New York, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Resolution S/RES/1325 of 31 October 2000. Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations**. New York, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Resolution S/RES/1674 of 28 April 2006. Protection of Civilians**. New York, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolution S/RES/1894 of 11 November 2009. Protection of Civilians.** New York, 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolution S/RES/2086 of 21 January 2013. The Importance of “Multidimensional” Approach to Peacekeeping.** New York, 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY 2009 SUBSTANTIVE SESSION, Official Records of Sixty-third Session, Supplement No. 19 (A/63/19), 2009, New York. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group,** New York, 2009.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY SIXTY-SEVENTH SESSION and SECURITY COUNCIL SIXTY-EIGHTH YEAR, Agenda Item 69 – Promotion and Protection of Human Rights (A/67/775 – S/2013/110), 2013, New York. **Human Rights Due Diligence Policy on United Nations Support to non-United Nations Security Forces,** New York, 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY FIFTY-FIFTH SESSION and SECURITY COUNCIL FIFTY-FIFTH YEAR, Item 87 of the Provisional Agenda – Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects (A/55/305 – S/2000/809), 2000, New York. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations,** New York, 2000.

# PROCESSO DE SELEÇÃO DE AERONAVES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA: A EVOLUÇÃO TRAZIDA PELO PROJETO F-X2

Durval da Silva Junior\*

Geraldo Testi Junior\*\*

## RESUMO

Nos últimos quatorze anos, o processo de seleção de novas aeronaves para defesa do espaço aéreo Brasileiro tem permeado a mídia nacional e a internacional, por se tratar de uma das maiores aquisições de equipamento bélico da atualidade, em termo de valores. O processo teve início em 2000 com o chamado Projeto F-X1 e adotou as metodologias até então consideradas mais adequadas. Como até 2005 não houve uma decisão do Governo Brasileiro sobre a aquisição, ocorreu obsolescência da aeronave então indicada. Diante dessa situação, teve início novo processo de seleção, sendo denominado Projeto F-X2, com o mesmo objetivo do Projeto F-X1, porém buscando a atualização da aeronave a ser adquirida. O presente trabalho de pesquisa tem por objetivo apresentar a metodologia que fora aplicada pelo Comando da Aeronáutica até o Projeto F-X1, bem como aquela utilizada no F-X2. Do resultado encontrado foi feita uma comparação para destacar as diferenças metodológicas aplicadas, o que permitiu identificar a evolução trazida pela metodologia de seleção do Projeto F-X2, em relação àquela aplicada até o ano de 2005 para seleção dos equipamentos e dos sistemas aeronáuticos a serem adquiridos pela FAB. Feitas a pesquisa e a comparação podemos afirmar que a alteração das áreas de avaliação e do subtributo Risco do projeto; a utilização dos métodos MAUT, Delphi e Macbeth e de software de apoio a tais métodos foram as maiores evoluções ocorridas, e tornaram o processo mais científico, claro e impessoal.

**Palavras-chave:** F-X2. Metodologia. Processo de seleção. Tomada de Decisão Multicritério.

---

\* Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduado em ciências Aeronáuticas (AFA).

\*\* Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduado em ciências Aeronáuticas (AFA).

## **ABSTRACT**

Over the last fourteen years, the new aircraft selection process for the Brazilian airspace defense has permeated the national and international media because it is until today, the largest purchase of military equipment in terms of values. The process began in 2000 with the so-called F-X1 Project and adopted the methodologies up to now considered more appropriate. As by 2005 there was not a decision about the acquisition by the Brazilian government, then occurred the obsolescence from an aircraft already selected. Faced with this situation, began a new selection process, being called F-X2 Project with the same goal of F-X1 Project but seeking to upgrade the aircraft to be acquired. The present research aims to identify the methodology that were applied by the Air Force Command to the F-X1 Project, as well as that applied in F-X2 Project. From this identification, was made a comparison to identify the differences in methodologies, which enabled identify which evolution was brought by the methodology for selecting the F-X2 Project, relative to that applied until the year of 2005 for selecting of equipment and aeronautical systems to be acquired by the Brazilian Air Force (FAB). Done the research and the comparison, we can say that changing the assessment areas, from the subattribute Risk of the Project, the use of MAUT, Delphi and Macbeth methods, also the use of supporting software to such methods, were the major developments that have occurred and have made the process more scientific, clear and impersonal.

**Keywords:** *F-X2. Methodology. Selection process. Multi-Criteria Decision Making.*

## INTRODUÇÃO

Em 15 de maio de 2008, o Comando da Aeronáutica (COMAER) instituiu a Comissão Gerencial do Projeto F-X2, com o objetivo de conduzir os trabalhos necessários ao processo de seleção de aeronaves de caça da Força Aérea Brasileira (FAB).

Em nota, o Centro de Comunicação Social da Aeronáutica divulgou a seguinte informação:

Os participantes do Projeto F-X2 serão avaliados por um critério de pontuação, conforme os quesitos elaborados, como exemplo, o nível de transferência tecnológica oferecida. A metodologia desse trabalho vem sendo aperfeiçoada e aplicada pela Aeronáutica desde o início dos anos 80, quando o país participou do desenvolvimento de um caça com a Itália (CECOMSAER, 2009).

Neste processo, a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC), organização militar responsável pelo gerenciamento de projetos estratégicos da FAB, com a função de administrar contratos de compra, de modernização e de desenvolvimento de aeronaves e armamentos, aperfeiçoou a metodologia até então aplicada, o que, num primeiro momento, indica que houve uma evolução no processo de seleção adotado para a seleção dos equipamentos a serem adquiridos.

Em pesquisa realizada em diversas publicações e meios de comunicação, verificou-se que muito foi escrito sobre requisitos, critérios e avaliação. Contudo, nada foi encontrado no sentido de demonstrar a metodologia aplicada nos processos utilizados pela COPAC no passado e os aperfeiçoamentos aplicados ao Projeto F-X2, fato que motivou a realização deste trabalho de pesquisa.

Assim, este artigo tem por objetivo comparar a metodologia aplicada pela COPAC, no período compreendido entre 2000 e 2005, que inclui o Projeto F-X, o qual posteriormente foi chamado de F-X1, com a utilizada no processo de seleção do F-X2, iniciado no ano de 2008 e concluído em 2013 com a escolha da melhor oferta, por parte do governo brasileiro, bem como a evolução que a mudança do processo representou.

Para fins deste trabalho de pesquisa, será apresentada toda a metodologia adotada para seleção de aeronaves e de equipamentos no COMAER até 2005, dentre os quais está inserido o Projeto F-X1, e aquela adotada, a partir de então, especificamente a relacionada com o F-X2.

Em virtude da delimitação estabelecida para o trabalho proposto, e com o intuito de atingir o objetivo almejado, resultante da inquietação dos pesquisadores, surge a questão que norteará a pesquisa a ser desenvolvida:

- Qual a evolução trazida pela metodologia aplicada para seleção no Projeto F-X2, em relação àquela aplicada no F-X1, para seleção dos equipamentos e dos sistemas aeronáuticos a serem adquiridos pela FAB?

O tema é de grande relevância uma vez que a modernização e a recuperação das capacidades operacionais da FAB são necessidades inquestionáveis para a segurança nacional do país. A aquisição de equipamentos modernos e de alta tecnologia representa investimentos de grande monta para um país emergente como o Brasil, e a seleção daqueles que atendam às necessidades operacionais atuais e futuras da Força Aérea Brasileira, deve ser feita com extremo cuidado para que os recursos orçamentários disponibilizados para tal fim sejam otimizados.

Ademais, o Projeto F-X2, por conta do volume de recursos a ser despendido, permeou a mídia nacional e a internacional nos últimos anos. A revista *Veja* divulgou, em 18 de abril de 2013, que o custo de aquisição do F-X2, já escolhidos os caças Gripen NG, será de US\$ 4,5 bilhões.

Outros elementos a serem considerados dizem respeito às condições das ofertas de compensação comercial (*offset*) e ao grau de transferência de tecnologia para a indústria aeronáutica brasileira.

Diante do exposto, conhecer a metodologia aplicada na seleção do F-X2 e, em especial, o que tal processo agregou de conhecimento aos procedimentos administrativos de seleção de aeronaves e de equipamentos bélicos da FAB é assunto de grande relevância. Como já existia uma metodologia anterior, compará-la com a que foi utilizada no novo projeto é uma curiosidade científica, que possibilitará criar um juízo de valor quanto às alterações que foram implementadas aos processos de seleção de equipamentos da FAB.

## 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O processo de seleção de aeronaves e sistemas aeronáuticos da FAB se insere nos principais conceitos existentes na DCA 400-6 (BRASIL, 2007). Trata-se de materiais de altíssima tecnologia e de elevado valor agregado, e a escolha daqueles que melhor atendam aos objetivos institucionais deve ser feita por meio de um cuidadoso processo de seleção.

Quando se fala em processo de seleção, seja qual for o objeto, subentende-se que a equipe responsável pela condução do processo deva adotar métodos científicos para ordenar e classificar aquilo que se deseja escolher.

Para análise eficaz de problema o administrador necessita de um sistema organizado para o processamento da informação, de um sistema em que certos passos sigam os demais numa ordem fixa. Para aplicar métodos lógicos de análise, o administrador precisa compreender a diferença entre análise de problemas e tomada de decisões, e precisa também ter uma compreensão dos conceitos, subjacentes a cada um de tais processos. (KEPNER E TREGOE, 1991, p. 39).

Na maioria das vezes, as escolhas a serem feitas possuem muitas variáveis, que necessitam de uma análise complexa, exigindo uma metodologia específica, que permita o encadeamento de ideias e dos procedimentos que facilitem o ordenamento das prioridades.

Segundo Bernabeu (2013) entramos, dessa forma, na área da Tomada de Decisão Multicritério (do inglês *Multi-Criteria Decision Making* - MCDM), disciplina que apoia tomadores de decisão ao enfrentarem avaliações complexas e conflitantes.

Contudo, por vezes, a complexidade do que se deseja estudar não é tangível, e a utilização de métodos científicos transmite ao decisor a segurança necessária para avaliação daquilo que melhor atenda à necessidade de uma organização.

“... o método Delphi é especialmente recomendável quando não se dispõe de dados quantitativos, ou estes não podem ser projetados para o futuro com segurança, em face de expectativa de mudanças estruturais nos fatores determinantes das tendências futuras.” (WRIGHT e GIOVINAZZO, 2000, p. 55).

Em virtude das especificidades do objeto em análise, pode ser necessária a utilização de mais de um método, quase que simultaneamente, sendo que os métodos multicritérios, nesses casos, mostram-se muito adequados.

“[...] o Macbeth requer apenas julgamentos qualitativos sobre as diferenças de atractividade entre elementos, para gerar pontuações para as opções em cada critério e para ponderar os critérios [...] À medida que os julgamentos qualitativos são expressos pelo avaliador e introduzidos em M-Macbeth [...], o software verifica automaticamente a sua consistência e oferece sugestões para resolver eventuais inconsistências.” (M-MACBETH, 2005, p.5).

Tendo como referencial essas teorias, neste trabalho científico será desenvolvida uma pesquisa bibliográfica exploratória, com uso de uma abordagem qualitativa, no intuito de compreender e comparar as diferenças metodológicas dos processos de seleção de aeronaves e de equipamentos utilizados pela Força Aérea Brasileira até o Projeto F-X<sup>1</sup> e após o processo de seleção do Projeto F-X<sup>2</sup><sup>1</sup>.

No decorrer da pesquisa bibliográfica, observou-se a necessidade de informações complementares não encontradas no material existente. Buscaram-se conhecimentos por meio de interações com os servidores que atuaram no Projeto F-X<sup>2</sup>, desde sua concepção, principalmente por meio de mensagem eletrônica.

## 2 METODOLOGIA E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO APLICADOS AO PROCESSO DE SELEÇÃO F-X1

### 2.1 Metodologia aplicada

“Método é a ordem que se segue na investigação da verdade, no estudo de uma ciência ou para alcançar um fim determinado.” (BUENO, 2000, p. 510). Ainda, segundo Bueno (2000), metodologia é a arte de dirigir o espírito na investigação da verdade.

O processo de seleção de aeronaves F-X1<sup>1</sup> utilizou uma metodologia de avaliação racional baseada na abordagem cartesiana. Aplicaram-se métodos com base nos conceitos de Kepner e Tregoe, porém a tabulação e o registro das informações foram feitos com o uso de *softwares* convencionais, como o *Microsoft Word* e *Microsoft Excel*.

Isso significa dizer que o planejamento dos trabalhos seguiu um raciocínio lógico, focado no objetivo de coletar, organizar e analisar as informações antes de partir para a ação, minimizando a subjetividade e fazendo uso mais eficiente do conhecimento e das experiências dos diversos especialistas envolvidos, porém sem fazer uso de ferramentas específicas de tabulação e classificação.

Dessa forma, fracionaram-se, sucessivamente, as exigências do COMAER, do parâmetro mais complexo até o limite mais simples, em que se pôde ser facilmente compreendido e mensurado. Assim, atendendo a um dos requisitos básicos que deve nortear todos os processos de aquisição da FAB, ou seja, a busca do equilíbrio entre o benefício e o custo, foram definidas cinco grandes áreas complexas de avaliação (nível 3 ou N3): Técnica, Logística, *Offset*, Comercial e Risco, sendo esta última avaliada de forma distinta das demais.

Posteriormente, cada área de avaliação foi subdividida em subáreas ou atributos (nível 2 ou N2), que por sua vez foram desmembradas em requisitos elementares (nível 1 ou N1), ou seja, o menor detalhamento possível a ser investigado. Isso permitiu obter maior objetividade de julgamento, nos casos de maior complexidade, do Pedido de Oferta ou RFP<sup>2</sup>. Mentalmente, o método equivale a uma árvore onde os requisitos se assemelham às folhas; os atributos, aos ramos; as áreas, aos galhos; e o tronco, à avaliação final que se deseja conhecer.

<sup>1</sup> Aeronaves Supersônicas de Caça e Defesa Aérea

<sup>2</sup> RFP do inglês *Request for Proposal*

## 2.2 Critérios de avaliação

### 2.2.1 Definição de pesos

Segundo Bueno (2000), critério significa pauta de julgamento, raciocínio ou modo de apreciar as coisas. São fixações de parâmetros aceitáveis e mensuráveis de maneira tal que se possa transformar aspectos subjetivos em objetivos.

Seguindo os ensinamentos de Kepner e Tregoe (1991), a Comissão de Seleção utilizou a técnica de comparação aos pares (por nível) das áreas N3, dos atributos N2 e dos requisitos N1 envolvidos, aos quais se atribuiu o valor 2, quando considerados "mais importantes" para a decisão; zero, quando considerados "menos importantes"; e 1, quando considerados de "igual importância" àqueles aos quais foram comparados. A soma dos pontos obtidos representou o peso de cada um. Dessa forma, todas as áreas, atributos e requisitos receberam pesos conforme a sistemática descrita anteriormente.

Para entender o preenchimento da Tabela 1, deve-se confrontar cada área com outra, definindo os pesos atribuídos. As células, em cinza, são desconsideradas, tendo em vista que o confronto ocorre entre pares idênticos. Assim, são comparadas e preenchidas as linhas *versus* colunas. Como exemplo, o preenchimento da linha Técnica e coluna Técnica, fica assim: Técnica x Logística e Logística x Técnica (1 x 1); Técnica x *Offset* (2 x 0) e *Offset* x Técnica (0 x 2); e Técnica x Comercial e Comercial x Técnica (1 x 1). A mesma lógica se aplica às demais células da Tabela 1. Observa-se que a coluna Total acumula o somatório das linhas, por Área.

O administrador que toma decisões verá que alguns objetivos desejáveis sempre serão muito mais importantes e mais críticos do que outros, e nesse ponto terá de aguçar seu julgamento quanto ao grau de sua importância relativa. Para que possa fazer isso, terá de sopesar cuidadosamente cada um deles. O primeiro passo neste processo de ponderação é estabelecer a posição de cada objetivo desejável, em relação ao seguinte. Isto se faz dando-se ao objetivo um peso numérico que identifique sua importância. (KEPNER E TREGOE, 1991, p. 149).

**Tabela 1-** Apuração de Pesos das Áreas N3

ÁREAS/ PESOS	TÉCNICA	LOGÍSTICA	OFFSET	COMERCIAL	TOTAL
TÉCNICA	x	1	2	1	4
LOGÍSTICA	1	x	2	1	4
OFFSET	0	0	x	1	1
COMERCIAL	1	1	1	x	3
TOTAL	-	-	-	-	12

**Fonte:** COPAC com aplicação da matriz de Roberts

Após a definição dos pesos de todos os níveis que se desejava explorar e de posse das propostas das empresas que disputaram o processo de seleção, a comissão de avaliação passou a avaliar, ou pontuar, as ofertas recebidas.

### 2.2.2 Escala de pontuação

Kepner e Tregoe (1991) ensinam que o administrador deve atribuir uma nota a cada alternativa, em relação aos objetivos separadamente. Sendo assim, para facilitar o processo mental de posicionamento de cada proposta em relação aos requisitos, nos níveis inferiores de avaliação, é utilizada uma escala semântica de cinco níveis, na qual 5 é "Excelente", quando a resposta excede significativamente a exigência; 4 é "Bom"; 3 é "Satisfatório, quando a resposta atende no limite do que é exigido; 2 é "Insatisfatório", estando no limite do que é apenas aceitável; e 1 é "Deficiente", significando uma resposta que tangencia o inaceitável ou o não atendimento da exigência.

Estes escores ou classificações refletem a maneira pela qual cada alternativa se desempenha em comparação aos objetivos específicos. Eles não refletem a importância relativa ou ênfase que o administrador deu a cada um destes objetivos. Por conseguinte, para a obtenção de um julgamento global do valor relativo de cada alternativa, o administrador precisa multiplicar o escore de cada uma pelo peso que atribuiu a cada objetivo. (KEPNER E TREGOE, 1991, p. 152).

### 2.2.3 Avaliação de risco

Quanto mais uma escolha ou decisão se estende para o futuro, mais incerta ela tende a ser. Desse modo, a estimativa do grau de risco associado a cada alternativa foi de crucial importância no processo de seleção de aeronaves F-X1 como parte integrante da metodologia de avaliação empregada.

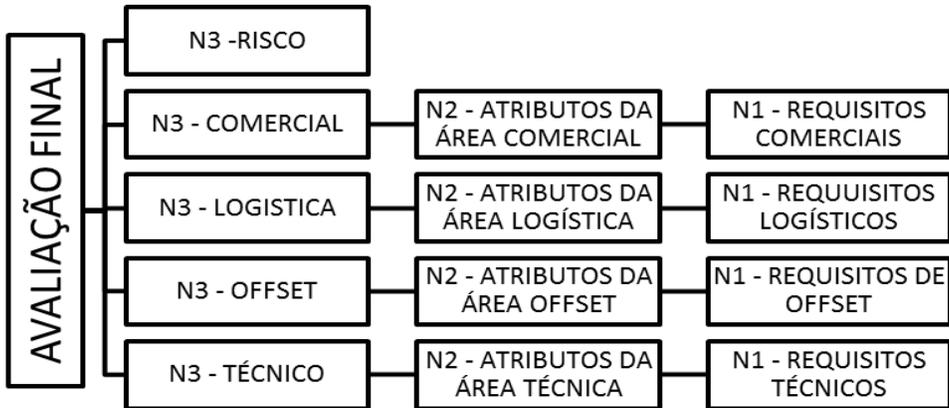
A metodologia de avaliação do risco, associado a cada oferta, consistiu no posicionamento de cada concorrente em uma escala semântica de três níveis (em alguns casos, apenas dois), que incluiu 20 condições de risco potencial, organizados, propositalmente, de forma aleatória.

A avaliação se baseou no conceito PSV (Pergunta, Sentimento e Verificação) e, como resultado, posicionou cada alternativa numa escala de risco de 0 a 1, onde zero significa risco máximo e 1 significa ausência de risco. As notas atribuídas ao fator risco seguiram uma escala de 0 a 5, seguindo o mesmo critério detalhado na Seção 2.2.2.

Após a realização de trabalho de grupo realizado por diversos especialistas do COMAER, o risco de cada empresa foi calculado em valor percentual, dividindo-se o total de pontos auferidos por determinada empresa pelo total de pontos possíveis de se obter. Posteriormente, esse valor foi convertido por uma escala específica, em nota, integrando N3-Risco, conforme consta da Figura 1.

### 2.2.4 Síntese do modelo

Cada "n" requisito(s) de N1 representou, ou representaram, o desmembramento de um atributo de N2 e geraram notas em seus respectivos atributos, após terem calculada a média ponderada das notas e dos pesos recebidos. O nível 2 ou N2, com as notas recebidas do nível abaixo, produziu uma média ponderada (nota), que alimentou o seu grau hierárquico correspondente nas áreas de N3. Finalmente, a média ponderada de N3, considerando a avaliação do risco, que recebeu a nota através de metodologia própria, gerou a nota final almejada. A Figura 1 demonstra o fluxo matricial, que é sempre alimentado da direita para esquerda.



**Figura 1** - Demonstração dos Níveis N1, N2 e N3 da Avaliação do Projeto F-X1

**Fonte:** Autor (2014)

Dessa forma, pode-se afirmar que a metodologia aplicada ao Projeto F-X1 foi uma boa solução para tornar científico o processo de escolha de aeronaves e equipamentos da FAB.

O TCU publicou sua percepção ao auditar o Projeto F-X1, em 2005:

No que se refere ao Projeto F-X, para aquisição de aviões de caça, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado minuciosamente as ações do Comando da Aeronáutica e, no exercício do Controle Externo, tem considerado que o procedimento de seleção do fornecedor segue normas nacionais e internacionais adequadas e preestabelecidas, as quais são voltadas para a garantia de lisura e integridade da escolha, mediante julgamento objetivo. (REVISTA DO TCU, 2005, p. 22).

### 3 METODOLOGIA E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO APLICADOS AO F-X2

#### 3.1 Metodologia aplicada

Os trabalhos do processo de seleção de aeronaves de caça multimissão (F-X2) da FAB foram iniciados pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) em 2008 e conduzido pela COPAC desde então.

Ao seguir esta filosofia, antes mesmo de se definir quais seriam os concorrentes, o EMAER iniciou um processo de avaliação da conjuntura para estipular as carências estratégicas e os cenários de uso mais prováveis para o que seria o principal vetor de caça da FAB nos próximos 30 anos. Assim, com base neste estudo foram estipulados os tipos e perfis de missão que esta aeronave teria de cumprir. Este estudo envolveu questionamentos a especialistas e autoridades dos principais setores da Força, procurando não apenas representar a concepção estratégica vigente da Força Aérea, mas também extrapolar as principais hipóteses de emprego e probabilidades associadas. Este estudo serviu como base para definir os fatores supracitados, que objetivam avaliar qualitativa e quantitativamente o conceito de emprego da aeronave, tanto sob um aspecto geral como de forma específica a cada um dos principais setores de operação. (GUERREIRO, 2014).

Nesse contexto, a Força Aérea buscou as melhores soluções existentes no mercado internacional, em consonância com métodos consagrados pela literatura na área de Tomada de Decisão Multicritério, com o objetivo de assessorar o decisor quanto à melhor opção para a FAB em um processo de alta complexidade. Para tal, foi necessário estabelecer uma metodologia de definição dos valores (critérios) e das métricas associadas. A redução da incerteza é uma consequência de se adotar um método formal que quantifica e, portanto, controla a mesma de forma consistente.

Decisões muitas vezes envolvem diversos atores com objetivos e critérios que divergem entre si. Estas possuem uma grande variedade de propósitos e funções, muitos dos quais intangíveis ou que representam algum risco. Nestes casos, as decisões tornam-se difíceis, pois envolvem objetivos que competem entre si e quanto maior for o número de objetivos mais complexa será a decisão. Essas decisões requerem trocas compensadas (*trade-off*) para poder escolher a

melhor opção dentre todas as possíveis. A dificuldade em se realizar estas trocas coloca em foco a necessidade de se utilizar metodologias e técnicas estruturadas que permitam uma análise ampla sobre opções disponíveis. (COSTA NETO, 2007, *apud* CORREIA, 2011, p. 49).

Bernabeu (2013) orienta que o MCDM tem por objetivo destacar os conflitos e obter um caminho para chegar a uma decisão transparente. Acrescenta que os métodos típicos de MCDM utilizados para avaliar e selecionar sistemas como os do Projeto F-X2 são os seguintes: AHP - *Analytic Hierarchy Process*; ANP - *Analytic Network Process*; MAVT - *Multi-Attribute Value Theory*; e MAUT - *Multi-Attribute Utility Theory*.

A escolha do método mais adequado, em geral, é realizada juntamente com a definição da estratégia de negociação, dependendo, principalmente das características e da complexidade de cada problema e também do domínio que o grupo possui do método a ser aplicado. (BERNABEU, 2013, p.313-314).

Outros métodos foram encontrados no campo da Pesquisa Operacional de MCDM, tais como: Delphi (pesquisa por questionário); Q-Sort (ordenação por cartões); SODA (mapa cognitivo) SSM e SCM; ISM (árvore de relacionamentos); Electre I, II, III e IV (teoria dos grafos e teoria da utilidade); TOC (*Theory of Constraints*); e Macbeth (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*). (EBAH, 2014).

Especificamente no caso do Projeto F-X2, utilizou-se o método MAUT, que basicamente estabelece uma matriz entre o peso e a nota para cada critério.

Em complemento ao método MAUT, o EMAER adotou os métodos Delphi e Macbeth, em função da disponibilidade de recursos humanos e materiais, e por julgá-los mais adequados à tipicidade do problema.

Esses métodos foram importantes no caso do F-X2 porque o processo de avaliação, como ocorre na maioria dos sistemas de armas desse tipo, necessita de uma abordagem que leve em consideração mais de um critério para a tomada de decisão. Se ao tomar uma decisão que envolva muitos bilhões de dólares o problema for avaliado considerando somente um ponto de vista (ou usando apenas um critério), corre-se o risco de realizar uma escolha incorreta e com a forte participação do componente emocional, levando a prejuízos consideráveis. (BERNABEU, 2013, p. 314).

### 3.2 Critérios de avaliação

#### 3.2.1 Área de avaliação

Segundo Estes e Kuespert (1976, *apud* Wright e Giovinazzo, 2000), a técnica Delphi foi criada para aprimorar o uso da opinião de especialistas na previsão tecnológica, e passou a ser disseminada no começo dos anos 60, com base em trabalhos desenvolvidos por Oaf Helmer e Norman Dalker, pesquisadores da *Rand Corporation*.

Para o Projeto F-X2, inicialmente se utilizou o método Delphi que, na sua formulação original, é uma técnica para a busca de um consenso de opiniões de um grupo de especialistas em determinado assunto a respeito de eventos futuros.

Em linhas gerais, o método Delphi consulta um grupo de especialistas a respeito de eventos futuros através de um questionário, que é repassado continuadas vezes até que seja obtida uma convergência das respostas, um consenso, que representa uma consolidação do julgamento intuitivo do grupo. (WRIGHT E GIOVINAZZO, 2000, p. 54).

O responsável pela condução dos trabalhos, ou moderador, realiza os ajustes necessários para a condução das atividades. Segundo Martino (1993, *apud* Wright e Giovinazzo, 2000, p.54), o método Delphi foi desenvolvido obedecendo a três condições básicas:

o anonimato dos especialistas respondentes; a representação estatística da distribuição dos resultados; e o *feedback* das respostas do grupo para reavaliação e reformulação do questionário nas rodadas subsequentes.

O EMAER elegeu seis áreas a serem avaliadas, no nível 3 (N3), equivalente àquele aplicado no F-X1: Técnico-Operacional; Logística; Industrial; Custo do Ciclo de Vida; *Offset*; e Risco.

Tanto a definição dos valores (prioridades estratégicas e concepção de emprego) quanto os fatores de avaliação dos mesmos (tipos de missão, características de operação, perfis de manutenção, etc.) foram pautados pela utilização de painéis e de outras formas de processo de avaliação em grupo. Wright e Giovinazzo (2000) ensinam que a técnica se baseia no uso estruturado do conhecimento, da experiência e da criatividade de um painel de especialistas, pressupondo-se que o julgamento coletivo é melhor que a opinião de um só indivíduo. Esses fatores receberam um tratamento quantitativo de pesos, de maneira a espelhar os aspectos operacionais relevantes para o emprego da aeronave na FAB.

### 3.2.2 Atributos

Para a definição dos pesos dos subatributos, ou nível 2 (N2), equivalente àquele aplicado no F-X1, o grupo de especialistas e representantes empregou o método Macbeth, que aborda interativamente o problema e requer apenas pareceres qualitativos sobre as diferenças, para ajudar um tomador de decisão ou uma decisão do grupo de aconselhamento quantificar a atratividade relativa das opções.

Segundo Bana e Costa, De Corte e Vansnick (2004, *apud* CORREIA, 2011, p. 50) o método Macbeth proposto por eles "é uma técnica de apoio à construção de escalas numéricas de intervalos baseada na elaboração de juízos absolutos semânticos de diferença de atratividade entre duas ações".

O método emprega questionamento interativo que compara os elementos par-a-par, requisitando apenas uma preferência de julgamento qualitativo. Os julgamentos são inseridos no *software*, que automaticamente verifica a sua coerência. A escala numérica é gerada em consonância com todas as instâncias de decisão e com os respectivos pesos atribuídos a cada atributo e requisito.

O peso de cada área de avaliação foi atribuído apenas pelos especialistas das áreas. Por exemplo, dentro da logística, somente os especialistas em logística formaram o grupo para atribuir os pesos. Assim ocorreu com todas as áreas.

Foi constatado que o Projeto F-X2 utilizou os *softwares* de apoio M-Macbeth e o *plug in* para Excel, Precisiontree.

### 3.2.3 Requisitos, pesos e notas

Os requisitos formaram o nível de avaliação N1<sup>3</sup>, adotado no processo do F-X2. A definição dos pesos partiu do nível de criticidade dos requisitos de acordo com as características de emprego<sup>4</sup> previamente estabelecidas. Ou seja, os requisitos avaliados pelo grupo, como sendo mais críticos para a operação da aeronave, receberam peso maior.

De uma forma geral, no processo do F-X2, havia três tipos de requisitos, cuja descrição resumida encontra-se na Tabela 2.

**Tabela 2** - Apuração de Pesos dos Requisitos

REQUISITO	PESO	DESCRIÇÃO
DESEJÁVEL	1	- Requisitos que melhor atendem à necessidade identificada. Seu descumprimento acarreta penalização em menor grau.
DEVE	2	- São requisitos relevantes. O descumprimento destes, sem a apresentação de uma alternativa aceitável, acarreta penalização da ofertante durante o processo de seleção.
MANDATÓRIO	3	- São requisitos críticos. O descumprimento destes acarreta a desqualificação da ofertante durante o processo de seleção.

**Fonte:** Documentação da COPAC adaptada pelo autor

<sup>3</sup> Último nível de Avaliação

<sup>4</sup> Por "características de emprego" se denotam não apenas os fatores operacionais, mas também a logística, os recursos humanos e os demais fatores envolvidos na operação.

As propostas dos concorrentes do processo, em função do grau de atendimento ao requisito, receberam determinada nota, conforme Tabela 3.

**Tabela 3** – Notas e Conceitos da avaliação dos requisitos

<b>NOTA</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>10</b>	BEM SATISFATÓRIO	- O atendimento ao requisito excede ao solicitado.
<b>7</b>	SATISFATÓRIO	- O requisito é atendido conforme solicitado.
<b>5</b>	DEGRADADO	- Não atende completamente aos requisitos, porém a proposta atende claramente aos parâmetros atualmente utilizados pelo COMAER e não está abaixo dos requisitos exigidos atualmente no cenário previsto para o sistema.
<b>2</b>	DEFICIENTE	- Mesmo que a proposta atenda aos parâmetros atualmente utilizados pelo COMAER, há dúvidas quanto ao seu atendimento futuro. A restrição verificada está abaixo dos requisitos exigidos atualmente no cenário previsto para o sistema.
<b>0</b>	INSATISFATÓRIO	- O requisito claramente não é atendido.

**Fonte:** Documentação da COPAC adaptada pelo autor

O método permitiu pontuar valores intermediários aos da Tabela 3, como forma de diferenciar requisitos em um mesmo grau, porém com produtos ou serviços diferentes entre si. Por exemplo, duas ofertantes obtêm o conceito "SATISFATÓRIO" em um determinado requisito, mas a ofertante "A" utiliza técnicas mais avançadas e econômicas para o COMAER, em relação à ofertante "B".

**Tabela 4** – Notas e Conceitos intermediários da avaliação dos requisitos

NOTA	CONCEITO
9	BEM SATISFATÓRIO
8	SATISFATÓRIO
3 e 4	DEGRADADO
1	DEFICIENTE

**Fonte:** Documentação da COPAC adaptada pelo autor

Na situação citada anteriormente, a ofertante “A” receberia a nota 8 e a ofertante “B” receberia a nota 7. Na tabela não foi inserida a nota 6 com o intuito de destacar a nota 7.

Finalmente, a média ponderada das notas dadas aos requisitos, subordinados a um determinado atributo, foi calculada, e o resultado obtido correspondeu à nota daquele atributo.

### 3.2.4 Avaliação do risco

A área de risco (N3) foi dividida em seis atributos (N2): Técnico-Operacional; Logístico; Industrial; Custo do Ciclo de Vida; Compensação Comercial; e Comercial.



**Figura 3** – Demonstração dos níveis N1, N2 e N3 da avaliação do risco Projeto F-X2

**Fonte:** Autor (2014)

## 4 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS METODOLOGIAS APLICADAS NO F-X1 E NO F-X2

### 4.1 Metodologia aplicada no F-X1

O método, inspirado nos teóricos Kepner e Tregoe, foi utilizado em todos os processos a cargo da COPAC, no período de 2000 a 2005, inclusive no processo de seleção do Projeto F-X1. As principais características da metodologia para seleção do Projeto F-X1, quando de sua aplicação no COMAER (mais especificamente na COPAC), foram:

- As áreas de avaliação definidas foram: Comercial, Logística, Técnica, *Offset* e Risco (que foi avaliado de forma distinta);

- Desmembramento do problema em subáreas, até o menor nível possível de mensuração e quantificação;

- Todas as áreas, os atributos e os requisitos receberam um peso, definido pelo grupo de especialistas de cada área, com valores 0, 1 ou 2, resultado da confrontação, um a um, dentro de área e de nível específicos;

- A quantificação do último nível, através de notas ou *score* que foram ponderados com seus respectivos pesos, também realizado por especialistas de cada área, sendo sua variação de 1 a 5 (do pior para o melhor valor);

- Médias ponderadas de um nível inferior corresponderam às notas do nível superior e, assim, sucessivamente, até atingir o *score* final desejado;

- A análise de risco foi realizada de forma isolada através da análise e da pontuação de 20 quesitos, em trabalho de grupo com especialistas das diversas áreas. Cada empresa recebeu notas de 1 a 5 (do pior para o melhor valor). O resultado alcançado dividido pelo total possível a alcançar quantificou o risco a ser inserido no computo final (N3); e

- Não utilização de *software* específico para apoio aos trabalhos de análise. Basicamente, utilizou-se o *Microsoft Word* e o *Microsoft Excel* para auxílio de textos, documentos, gráficos e tabelas.

### 4.2 Metodologia aplicada no F-X2

No período compreendido entre os anos de 2008 e 2013, a COPAC passou a adotar nos seus processos de avaliação de aeronaves ou sistemas, como foi o caso do F-X2, a MCDM e seus correspondentes métodos de apoio à decisão. Dessa forma, em relação à metodologia adotada anteriormente, foram aplicadas as seguintes inovações:

- As áreas de avaliação definidas passaram a ser: Técnico-Operacional, Logística; Industrial; Custo do Ciclo de Vida; *Offset* e Risco;
- O subatributo da área de risco foi dividido em: Técnico-Operacional, Logística; Industrial; Custo do Ciclo de Vida; *Offset* e Comercial (observa-se que os títulos são os mesmos definidos para as áreas de avaliação, a exceção do Risco, substituído por Comercial);
  - Para a definição das notas dos requisitos, utilizaram-se *scores* semelhantes ao preconizado pelo método MAUT, com a implementação de valores intermediários para distinguir alternativas diferenciadas;
  - Utilização do método Delphi para definição das Áreas Comerciais e seus respectivos pesos;
  - Utilização do método Macbeth para definição de Atributos e Subatributos (quando houver) e definição dos respectivos pesos;
  - Para a definição dos pesos dos requisitos, recorreu-se a uma escala de 1 a 3, possibilitando o cálculo da média ponderada dos requisitos de um mesmo nível e mesmo grau de subordinação, que geraram a nota daquele nível acima, e, assim, sucessivamente até o nível maior possível, e almejado; e
  - Utilização de *software* de apoio como identificados, por exemplo, o M-Macbeth e o *plug in* para *Microsoft Excel*, *Precisiontree*.

## 5 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA METODOLOGIA APLICADA NA SELEÇÃO DO F-X2 EM RELAÇÃO AO F-X1

Da análise das vantagens e desvantagens entre as metodologias estudadas encontraram-se, em especial, as seguintes vantagens e desvantagens:

- A metodologia anterior é muito mais simples de ser assimilada e aplicada. Por outro lado, a metodologia aplicada no F-X2 necessita de pessoal qualificado para implementar, monitorar e dar suporte durante todo o processo. Além do mais, há um custo adicional para obtenção de licença de *softwares*.

O estudo e planejamento criterioso do EMAER, montando toda a estratégia do negócio dissociado do órgão executor, no caso a COPAC, sem dúvida alguma foi uma grande vantagem em relação ao método anterior. “Em outras palavras, o maior esforço inicial foi dispendido em se definir de forma consistente os valores que deveriam pautar a escolha, para depois focar em como avaliar estes valores.” Uma das diferenças observadas no processo de escolha do F-X2 foi a opção por definir esses fatores seguindo a filosofia de decisões focadas em valores (i.e., “value focused thinking”), em contraste com os métodos comuns, focados em apenas avaliar as opções disponíveis (i.e., “alternative-driven decision making”), cf. KEENEY, 1996. (GUERREIRO, 2014).

- A utilização de *software* de apoio à decisão sem dúvida foi uma evolução e um facilitador. O EMAER já possuía, à época, os *softwares* específicos para implementação do Delphi ou do Macbeth, o que não ocorreu na época do Projeto F-X1 (ABRAHÃO, 2014);
- O Risco foi avaliado de forma independente no Projeto F-X1. Na metodologia do F-X2, o Risco incorporou todo o ciclo da árvore metodológica e foi avaliado dentro de cada área de avaliação.

Na verdade, a principal diferença dos dois modelos [...] é que nas anteriores, o risco foi avaliado pela gerência de forma mais genérica e não compôs a matriz de graus. Na nossa, cada gerência técnica avaliou o risco inerente de sua respectiva área espelhando o que foi avaliado dentro de cada área. (ABRAHÃO, 2014).

- Finalmente, a metodologia MCDM, com uso dos métodos Delphi e Macbeth e de *software* de apoio, demonstrou maior robustez e confiabilidade. Tais metodologias ou ferramentas permitem uma maior reflexão do decisor e impessoalidade na condução do processo, se comparado ao modelo anterior.

## 6 CONCLUSÃO

Na comparação entre as duas metodologias utilizadas pelo COMAER no processo de aquisição de aeronaves e de sistemas aeronáuticos, o primeiro no período de 2000 a 2005 (Projeto F-X1 - método baseado nos conceitos de Kepner e Tregoe) e o outro, no período de 2008 a 2013 (Projeto F-X2 - método baseado em MAUT), observou-se que ambos são métodos científicos e racionais de apoio à decisão.

Todavia, a implantação da nova metodologia exigiu conhecimentos muito mais complexos dos profissionais envolvidos. Na verdade, as duas ferramentas produzem resultados muito semelhantes (atribuição de graus a atributos distribuídos de acordo com pesos pré-definidos).

Nesse sentido, o planejamento estratégico realizado pelo EMAER escolheu a metodologia e os métodos mais familiares ao pessoal que trabalhou no processo e, sabidamente, adequada para os fins das comparações que viriam.

Um fator decisivo para a escolha da metodologia foi o fato de o EMAER já possuir um software específico para isso. A evolução mais marcante em relação aos procedimentos utilizados anteriormente foi a identificação do método de maior domínio da equipe envolvida no processo.

A utilização do MCDM com os métodos MAUT, Delphi e MacBeth e dos *softwares*, como o M-MacBeth e o *Precisiontree*, agregou valor ao processo, se comparado ao conceito anterior empregado pela COPAC, no que diz respeito à maior percepção da impessoalidade na análise.

Não significa dizer que o modelo anterior, baseado na teoria de Kepner e Tregoe, não fosse bom e aceitável. Significa dizer apenas que o modelo atual é menos subjetivo e permite a análise de sensibilidade e interatividade com o decisor.

A análise de risco passou a compor a matriz de graus. Assim, a imponderação inerente de cada área de avaliação ficou restrita ao seu âmbito. No método antigo, tal parâmetro era avaliado pela Gerência do Projeto F-X1 de forma mais genérica.

Assim sendo, afirma-se, em relação à inquietação destes pesquisadores sobre qual a evolução trazida pela metodologia aplicada para seleção no Projeto F-X2, em relação àquela aplicada até o ano de 2005 (usando para esse período a metodologia aplicada ao Projeto F-X1) para seleção dos equipamentos e dos sistemas aeronáuticos a serem adquiridos pela FAB, que a alteração das áreas de avaliação; do subtributo Risco do Projeto; a utilização dos métodos MAUT, Delphi e Macbeth; e a utilização de software de apoio a tais métodos, foram as maiores evoluções ocorridas e tornaram o processo mais científico, claro e impessoal.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Fernando T. M. Resumo da Metodologia do FX2 - Meu entendimento [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <junior\_durval@ig.com.br> em 7jul.2014

BERNABEU, Guirado Francisco. Treinamento de negociação: desenvolvendo a competência para negociar. Brasília: Senac, 2013.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Ciclo de vida de sistemas e materiais da Aeronáutica. (DCA 400-6). Brasília, DF, 2007

BRICK, Eduardo Siqueira. A escolha do Gripen NG para o Programa F-X2 – impactos para a defesa. Disponível em <<http://www.defesanet.com.br/gripenbrazil/noticia/13795/A-escolha-do-Gripen-NG-para-o-Programa-f-x2-impactos-para-a-defesa/>>. Acesso em: abr. 2014.

BUENO, Silveira. Minidicionário da língua portuguesa. São Paulo. FTD, 2000.

CASTRO, Gabriel. Investimentos no Gripen custarão ao governo US\$ 4,5 bi. Revista VEJA. (*on line*). Publicado em 18.dez 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/cacas-gripen-custarao-ao-governo-us-45-bilhoes>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

CECOMSAER. Nota do CECOMSAER: Projeto F-X2, Esclarecimentos. 2009. Disponível em: <<http://fab.mil.br/noticias/imprime/3753/Projeto-F-X2—Esclarecimentos>>. Acesso em: 16 abr 2014.

CORREIA, R.B. O tomador de decisão no cluster têxtil de Santa Catarina: subsídios para o modelo integrador e sistêmico. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2011. Disponível em: <[http://www.bc.furb.br/docs/DS/2011/350662\\_1\\_1.PDF](http://www.bc.furb.br/docs/DS/2011/350662_1_1.PDF)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

EBAH - Rede social para o compartilhamento acadêmico. Pesquisa Operacional. Disponível em <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABHIOAL/pesquisa-operacional>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

GUERREIRO, Paulo C. C. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <testijr@uol.com.br> em 17 jul.2014  
KEPNER, Charles H.; TREGOE, Benjamin B. O administrador racional: a solução de problemas e tomada de decisões, uma abordagem sistemática. São Paulo: Atlas, 1981.

M-MACBETH Guia do utilizador - Versão 1.1. Bana e Costa, Carlos A.; De Corte, J. M.; Vansnick, J. C. Julho 2005. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAfysEAE/m-macbeth-manual-usuario>>. Acesso em: 16 abr. 2014

REVISTA DO TCU. Número 103. Jan/mar 2005. Trimestral. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal.pls/portal/docs/2054640.PDF>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

WRIGHT, James T. C., GIOVINAZZO, Renata A. Delphi – Uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. Caderno de Pesquisas em Administração. São Paulo. vol. 01, nº 12, 2º trimestre/2000.

# **A INFLUÊNCIA DOS PROJETOS DA COMISSÃO COORDENADORA DO PROGRAMA AERONAVE DE COMBATE NA CAPACITAÇÃO DA INDÚSTRIA NACIONAL DE DEFESA**

Márcio Bruno Bonotto\*

Hamilton Lima da Rocha Callado Júnior\*\*

## **RESUMO:**

A pesquisa investiga se os projetos conduzidos pela COPAC têm possibilitado a acumulação de conhecimento e a agregação de valores à indústria de defesa nacional, estando em consonância com as diretrizes que pautam a Estratégia Nacional de Defesa (END), no que diz respeito a "Capacitar a Base Industrial de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias". O objetivo central do trabalho foi diagnosticar os principais benefícios auferidos pela indústria nacional de defesa, fruto dos projetos da COPAC. A pesquisa qualitativa, conduzida de forma a comparar a situação das empresas envolvidas antes e depois dos contratos com a COPAC, foi desenvolvida a partir dos dados emergentes de entrevistas e de dados documentais. Os levantamentos foram realizados individualmente por projetos e a análise seguiu a mesma linha de raciocínio. A pesquisa revelou que a COPAC capacita as empresas nacionais por meio de investimentos diretos e projetos de *Offset*. Demonstrou que somente as empresas que utilizaram os conhecimentos adquiridos em outros produtos, diversificando suas atividades, prosperaram. Evidenciou a importância dos projetos daquela Comissão no fomento tecnológico da Base Industrial de Defesa, em alto nível.

**Palavras-chave:** Transferência de tecnologia. *Offset*. Indústria de defesa. Capacitação.

---

\* Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduado em ciências Aeronáuticas (AFA).

\*\* Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduado em ciências Aeronáuticas (AFA).

## **ABSTRACT**

The research investigates whether the projects conducted by COPAC have allowed the accumulation of knowledge and add value to the national defense industry, and in line with the directives that guide the National Defense Strategy (END), with regard to "Empower the Defense Industrial Base to conquer autonomy technologies". The central objective was to diagnose the key benefits earned by the national defense industry, as result of COPAC's projects. The qualitative research was conducted in order to compare the situation of the companies involved before and after the contracts with COPAC, was developed from the emerging data from interviews and documentary data. The surveys were conducted by individual projects and the analysis followed the same line of reasoning. The research revealed that COPAC capacitates domestic firms through direct investments and Offset's projects. Showed that only companies that used the knowledge acquired in other products, diversifying its activities, thrived. Highlighted the importance of COPAC's projects in fostering technological defense industrial base at a high level

**Keywords:** *Technology transfer. Offset. The defense industry. capacity.*

## 1 INTRODUÇÃO

Para organizações que estão constantemente envolvidas com novos projetos, e, naturalmente, com problemas em cada um deles, desde as fases iniciais até seu encerramento, nada mais recomendável que procurar extrair o máximo das lições aprendidas. (VALERIANO, 2001).

No âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate - COPAC é uma Organização que tem por atribuição, dentre outras, gerenciar projetos relacionados ao desenvolvimento, aquisição e modernização de aeronaves e de sistemas bélicos de uso aeroespacial.

Desde sua criação, em 1981, a COPAC apresenta uma visão voltada para o fortalecimento da indústria aeroespacial nacional, em especial na área de defesa.

Com o advento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e a sua reedição em 2013, essa vocação se tornou mandatária, uma vez que uma das diretrizes que pautam a END diz respeito a "Capacitar a Base Industrial de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias." (BRASIL, 2013).

Esse documento organiza-se em torno de três Eixos Estruturantes, sendo que o segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar que o atendimento às necessidades de tais produtos por parte das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil) (BRASIL, 2013).

O presente trabalho busca responder se os projetos conduzidos pela COPAC, em consonância ao que estabelece a END, têm possibilitado, ao longo do tempo, a acumulação de conhecimento e a agregação de valores à indústria nacional de defesa.

Assim, este estudo tem a finalidade de descobrir em que medida os projetos da COPAC contribuem para o fortalecimento da indústria aeroespacial brasileira.

Desta forma, este trabalho busca compreender o atual relacionamento com as empresas nacionais de defesa, ou seja, busca saber como se dão as contratações diretas ou a utilização de políticas de *OffSet* para beneficiar o parque industrial brasileiro, com ênfase

nos projetos sob responsabilidade da COPAC. O objetivo central deste trabalho é: diagnosticar os principais benefícios auferidos pela indústria nacional de defesa, percebidos pelos gerentes de projetos durante suas participações no processo.

Presume-se que todos os projetos da COPAC estejam, direta ou indiretamente, relacionados com a indústria nacional de defesa. Em função da exiguidade de tempo, a pesquisa documental e as entrevistas são realizadas junto às gerências dos projetos AMX, F-5BR, H-XBR e A-DARTER.

Percebe-se que investimentos ocorreram, mas não está claro se houve retorno para o COMAER ou para as empresas envolvidas. Assim, as informações buscadas trazem luz ao processo de capacitação da Base Industrial de Defesa, quanto a sua eficiência, mostrando em que medida a indústria nacional se beneficiou da participação nos projetos da COPAC.

O estudo se justifica pelo fato de que busca esclarecer a influência de grandes projetos da FAB na indústria nacional de defesa, por intermédio da identificação da maneira pela qual os projetos gerenciados pela COPAC contribuem para a capacitação desse setor estratégico.

O tema reveste-se de especial importância para o Comando da Aeronáutica (COMAER), uma vez que a identificação da maneira com que seus projetos contribuem para a capacitação da indústria nacional de defesa, contribuirá para o atingimento de um dos Objetivos Estratégicos da Aeronáutica, qual seja, "BUSCAR O FORTALECIMENTO DA INDÚSTRIA AEROESPACIAL E DE DEFESA BRASILEIRA", objetivo em consonância com as Diretrizes emanadas na Estratégia Nacional de Defesa.

Em face da relevância para o COMAER dos diversos projetos conduzidos pela COPAC e a estreita ligação desta Comissão com empresas do setor de Defesa, entende-se que a pesquisa teria clara representatividade se fosse focada especificamente nos projetos AMX, F-5BR, H-XBR e A-DARTER, não sendo objeto deste estudo, portanto, projetos gerenciados por outros órgãos da Força Aérea Brasileira (FAB).

Assim, o tema deste trabalho foi delimitado para pesquisar a influência desses projetos da COPAC na capacitação da indústria nacional de defesa.

Tendo em vista a exiguidade de tempo disponível à realização desta pesquisa científica, não se pretende esgotar o assunto com este trabalho. No entanto, espera-se que possa servir como subsídio à realização de estudos futuros mais aprofundados neste tema.

Por fim, destaca-se que o conhecimento do referido assunto é de suma importância para os oficiais da Força, responsáveis pela primeira linha de assessoramento às autoridades num Processo Decisório.

A fim de permitir uma visão objetiva e consistente sobre a pesquisa realizada, em seguida, apresenta-se uma síntese da literatura utilizada como suporte, referente às relações entre a área militar e a Base Industrial de Defesa (BID).

Após, serão abordados os principais aspectos sobre a metodologia empregada na investigação. Na sequência, será apresentada a origem da relação COPAC-Indústria, por meio do Programa AMX e dos projetos atuais e discutidos os seus resultados, que servem de base para as considerações conclusivas.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

Neste trabalho é desenvolvido um estudo sobre as relações entre a COPAC e a Indústria Nacional de Defesa, adotando-se como referência a Estratégia Nacional de Defesa (END) no direcionamento da pesquisa deste artigo.

Uma pesquisa bibliográfica permitiu verificar que diversos autores trataram de temas relativos à indústria nacional voltada para a Defesa, cada qual focalizando um ângulo importante.

Farcic, Neubert e Medeiros (2013), abordando a questão da priorização da capacitação das empresas da BID, defendem a não transição dos serviços da FAB para as empresas da BID, sem prover todos os meios necessários à sua operação.

Miyaguti, Potiguara e Almeida (2009) defendem a adoção de uma política de Estado para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa.

No tocante a Ciência e Tecnologia, observa-se a necessidade de estratégias de desenvolvimento tecnológico em áreas sensíveis, como meio para superação de óbices ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, conforme destaca Imai (2011).

Miranda (2008) aborda o resultado da política de compras do COMAER e avalia sua contribuição para o aprendizado tecnológico dos fornecedores locais e para o adensamento da cadeia aeronáutica brasileira.

Affonso (2011), apresentando o grau de compatibilidade entre a política de *Offset* praticada pelo COMAER e os objetivos estabelecidos na Estratégia Nacional de Defesa, aborda o uso dessa importante ferramenta na capacitação da Base Industrial de Defesa.

Outra importante contribuição para a capacitação da indústria nacional vem de acordos de cooperação internacional em programas de produtos de defesa. Silva (2011) argumenta a necessidade de mecanismos claros e permanentes de coordenação entre os principais atores do setor de defesa brasileiro de forma a maximizar os benefícios desse tipo de cooperação.

### **3 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada na pesquisa consistiu, quanto aos fins, de uma investigação exploratória (VERGARA, 2004), buscando a identificação das possíveis influências dos projetos da COPAC na indústria nacional de defesa, em consonância com as orientações constantes da END.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica que, após uma revisão do material relacionado ao tema, serviu para o estabelecimento da fundamentação teórica. Também foi utilizado um levantamento da percepção de especialistas, gerentes dos projetos envolvidos neste trabalho, por meio de entrevistas, bem como uma pesquisa de campo lastreada na experiência dos autores no trabalho na COPAC, observando diretamente a realidade dos projetos.

Quanto à natureza, a análise é qualitativa, pois envolve a interpretação, a compreensão e a análise de bibliografia e legislação afeta ao tema. Essa abordagem qualitativa está sendo utilizada em função de o estudo estar no patamar exploratório, que tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias no nível familiarização, ainda sem preocupação com dados quantitativos.

### **4 PROJETOS**

#### **4.1 Programa AMX: o início**

O Programa AMX tinha como objetivo não só dotar a FAB de uma de uma aeronave de ataque leve, mas, principalmente, capacitar o parque industrial aeroespacial brasileiro, visando o crescimento e o fortalecimento industrial e tecnológico do setor aeronáutico do país.

De acordo com o Relatório 1/2SC3/99, de 3 de novembro de 1999, do EMAER, a motivação tecnológica do Programa AMX devia-se ao fato de que:

- Após 11 anos (1980) de criação da EMBRAER, a indústria aeronáutica brasileira estava limitada ao projeto e fabricação de aviões *commuter*, mediante simples importação de matéria-prima, componentes, equipamentos e motores;

- A participação em um programa internacional era a maneira mais fácil e mais rápida de criar capacidade de desenvolvimento e de fabricação em áreas ainda não exploradas, como motores e eletrônica de bordo. Essa motivação é tão mais importante quando vemos crescerem, cada vez mais, as restrições impostas pelos países industrializados à venda de tecnologias essenciais às áreas aeronáutica e espacial". (BRASIL, 1999, p. 4)

O mesmo documento ressalta a motivação industrial do referido programa:

Um programa de cooperação internacional propiciaria uma forte participação de nossa indústria, em todas as áreas, o que permitiria o seu crescimento e asseguraria o necessário suporte a um esforço de guerra. (BRASIL, 1999, p. 4)

Na época, a Aeronáutica conseguiu convencer o governo brasileiro que, para alavancar tecnologicamente a indústria aeroespacial brasileira, era necessário participar de um programa ainda em sua fase de definição.

Assim, para a capacitação industrial das empresas brasileiras (infraestrutura, maquinaria, *know-how* e treinamento), ainda na década de 1980 foi criado pelo então Ministério da Aeronáutica o Programa Industrial Complementar (PIC).

A atuação pública consistiu na aquisição de licenças e no financiamento da capacitação industrial e tecnológica das empresas escolhidas para fabricar equipamentos e componentes para as aeronaves, por meio de treinamento e capacitação dos engenheiros e técnicos daquelas empresas: Embraer, Celma, Elebra, Tecnasa, Aeroeletrônica, EDE, Modata, ABC Dados, Pirelli, Engetrônica, Rolls Royce do Brasil, Eleb, Moddata e outras. (MODESTI, 2003).

Segundo o Cel Alberto Wagner Cunha Baptista, então gerente do PIC na COPAC, esse Programa garantiu para as empresas mencionadas o *spin-off* de tecnologia na área de integração de sistemas, domínio de códigos-fonte, materiais alternativos, materiais compostos e *fly-by-wire*.

Com o PIC, houve geração de empregos de nível elevado e elevação dos padrões profissionais.

A principal atuação do COMAER foi o lançamento do Programa Industrial Complementar (PIC), na década de 80, cujo principal objetivo foi o desenvolvimento do caça AMX, e que capacitou a Embraer para o desenvolvimento e produção de aeronaves de alto desempenho. (MIRANDA, 2008, p. 60).

Furtado (2006) aponta que o Programa AMX representou um importante salto do financiamento militar para a Embraer. Esse programa permitiu alavancar importantes atividades de fabricação e engenharia. Por exemplo, resultou na absorção da tecnologia do "fly by wire", aprendida com os italianos, que foi incorporada no Projeto do ERJ-145. (MIRANDA, 2008, p. 60).

Considerando o mercado de aeronaves *Commuters*, o Projeto 145 foi o grande marco de sucesso da Embraer. Concebido no período pré-privatização, esse modelo se apropriou de uma capacidade tecnológica desenvolvida a partir da aeronave AMX. Vários aspectos desse modelo foram aprofundados no modelo 145, sendo que um aspecto importante foi o pleno domínio da tecnologia de propulsão a jato (turbofan), juntamente com os sistemas integrados a esse tipo de motor. (OLIVEIRA, 2005).

Outro importante resultado foi a criação, pela Embraer, de uma filial encarregada de fabricar o trem de pouso. Esta empresa, atual Eleb, ainda mantém forte relacionamento com fornecedores locais. (FURTADO, 2006, p. 45)

A Aeroeletrônica, à época subsidiária da Aeromot Aeronaves e Motores, era responsável pelo fornecimento de parte dos equipamentos eletrônicos referentes ao sistema de navegação e ataque, junto com a Elebra e a ABC Sistemas Eletrônicos.

Além dos equipamentos desenvolvidos no Brasil, outros 101 foram produzidos sob licença, sendo 51 inteiramente eletrônicos. Era a garantia de que as empresas nacionais teriam acesso à engenharia de produto, de processo e de qualidade.

Mas na visão do COMAER, os resultados do Programa AMX geraram poucas mudanças na indústria local, que não alterou significativamente seu nível de investimentos ou comprometimento com o Programa. (MIRANDA, 2008, p. 61).

A falta de recursos provocou atrasos na produção, no desenvolvimento, na aquisição da logística e na perda dos prováveis nichos de exportação. A crise financeira do final dos anos 80 atingiu o Programa na sua fase de produção.

A FAB investiu cerca de dois bilhões de reais na capacitação das empresas aeronáuticas brasileiras, sendo que poucas delas corresponderam às expectativas industriais pensadas para o País.

#### 4.2 Projeto A-DARTER

O Projeto A-DARTER foi fruto de uma aproximação dos Governos da África do Sul e do Brasil. Essa aproximação começou a tomar um caráter oficial em 2000, quando foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e África do Sul, aprovado pelo Decreto nº 4.824, de 2 de setembro de 2003.

Especificamente sobre o A-Darter, um evento em especial deve ser mencionado. Em junho de 2003, o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) ainda integrava os bastidores da diplomacia, enquanto o então Ministro da Defesa brasileiro, embaixador José Viegas Filho, visitava a África do Sul seguindo uma agenda paralela à do presidente Lula. Dentre seus compromissos, estava a assinatura do Acordo de Cooperação em assuntos relativos à Defesa. (SILVA, 2011).

Com isso, formou-se o arcabouço legal que propiciou a assinatura do Contrato comercial 001/CTA-SDDP/2006, em 16 de outubro de 2006, entre a COPAC e a ARMSCOR (agência de aquisições do Ministério da Defesa Sul-Africano).

O A-Darter pode ser visto, portanto, como mais um elemento na intrincada dinâmica do setor de defesa e seus atores, especialmente no que se refere a programas cooperativos internacionais de produtos de defesa. (SILVA, 2011, p.92).

De acordo com a entrevista realizada com o Cel Júlio César Cardoso Tavares, gerente do Projeto A-Darter, o objetivo do programa é participar, em conjunto com a África do Sul, do desenvolvimento de um míssil ar-ar infravermelho de 5.ª geração, denominado A-Darter, com recursos creditícios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do COMAER, aumentando a capacidade de Defesa do Espaço Aéreo e proporcionando transferência de tecnologia ao parque industrial aeroespacial brasileiro.

Assim, a COPAC procurou empresas nacionais para participarem do projeto, de modo a se beneficiarem da transferência de tecnologia e fortalecerem a Base Industrial de Defesa no Brasil.

Dessa forma, foram escolhidas as empresas Mectron, Avibras e Opto eletrônica, que enviaram, inicialmente, vinte engenheiros, somados a oito Oficiais engenheiros da FAB, para absorverem conhecimentos sensíveis em áreas cuidadosamente selecionadas.

Em função de falta de conhecimento aprofundado, as áreas previamente escolhidas para absorção de *know how* foram: Engenharia de Sistemas, Integração Logística, Aerodinâmica, Controle de Guiagem, Processador Computacional de Míssil, Espoletagem, Sistema Ótico, Sistema Computacional, Motor Foguete, Detector Infravermelho, Integração de Míssil e Equipamentos de Teste.

Foram alocados diretamente ao Projeto A-Darter, principalmente na África do Sul, dentro da empresa Denel, 64 engenheiros qualificados, para absorção de tecnologia. A Mectron foi a principal envolvida, com 26 engenheiros, em razão de ser uma empresa com especial vocação para o desenvolvimento de mísseis. Os demais foram sete da Avibras, quatro da Opto e 27 do COMAER.

As empresas e o DCTA vêm trabalhando, segundo suas capacitações e interesses, para a concretização do Projeto A-Darter, enfrentando continuamente os desafios tecnológicos envolvidos. Estima-se que, desde 2007, cinquenta engenheiros e técnicos, tanto da FAB quanto das empresas, trabalham no projeto, se revezando entre as instalações brasileiras e sul-africanas. (SILVA, 2011, p.166).

Ressaltam-se quatro pontos enfatizados em entrevista pelo Cel Júlio César Cardoso Tavares, gerente do Projeto A-Darter: as equipes brasileiras trabalham ativamente no desenvolvimento do míssil na África do Sul; todas as decisões de direcionamento do Projeto tiveram participação dos engenheiros brasileiros (*Trade-off Studies*); a transmissão de conhecimento ocorreu em nível de "*know why*" e não apenas "*know how*"; e, a absorção do conhecimento está sendo demonstrada pela reprodução dos subsistemas no complexo industrial brasileiro.

A Mectron foi a principal beneficiária da transferência tecnológica do Projeto. Além do negócio em si, ela utilizou esses conhecimentos para superar gargalos tecnológicos e problemas de desenvolvimento nos mísseis MAA-1B e MAR-1.

Segundo o Cel Eng Luciano Valentim Rechiuti, chefe do GAC-Mectron, as contribuições do Programa A-Darter no Programa MAR-1 e MAA-1B abrangem várias áreas: engenharia de sistemas, simulação, GCN (*Guidance, Control and Navigation*), autodiretor, processamento de sinais, entre outras. Todas essas áreas foram favorecidas pelos aspectos conceituais que vieram do Programa A-Darter.

No âmbito da engenharia de sistemas, adotou-se no MAR-1 e MAA-1B muitos dos conceitos relativos aos ensaios em voo. Exemplo disso é a proposta de fazer o ensaio Contra Alvo 01 do MAA-1B conforme conceito aprendido na África do Sul, na campanha G1: lançamento com alvo, porém com malha de guiamento aberta.

Outro fator importante absorvido do Programa A-Darter é relativo à contribuição da simulação nas campanhas de ambos os projetos. Hoje, está sendo proposto um número reduzido de lançamentos durante as campanhas. Porém, o rigor que está sendo proposto à simulação é significativamente mais alto do que antes do envolvimento da Mectron no Programa A-Darter.

A simulação assumiu um papel muito mais importante no Programa MAR-1 e MAA-1B. Exige-se hoje um alto rigor na caracterização dos elementos da simulação, para que esta retrate com a máxima fidelidade possível aquilo que será experimentado durante o voo. Da mesma forma, a liberação de protótipos para voo estará baseada na própria simulação e em HILS (*Hardware in the Loop Simulation*) o que vem sendo feito no MAR-1 em todas as campanhas realizadas. A inclusão do HILS no contrato da Fase II do MAR-1 foi decorrente da experiência obtida na Denel.

Nos aspectos do GCN, foram aplicadas onde possível as mesmas técnicas e conceitos do Programa A-Darter, por exemplo: comparação do modelo linear com o modelo não linear, análise de desempenho em diferentes condições de engajamento, análises de verificações e o conceito da importância do guiamento terminal, bem como a utilização de filtro de Kalman e filtros estruturais, atividades estas empregadas com bastante ênfase no MAR-1 e que contribuiu significativamente para o sucesso obtido na campanha de ensaios em voo, em 2013.

Com a participação no Programa A-Darter, foi ainda possível entender muitos dos conceitos que envolvem processamento de sinais para alvo próximo (em guiamento terminal). Dessa forma, dá-se dentro do Programa MAA-1B uma atenção bastante rigorosa à simulação e à importância dos conceitos de alvo próximo.

Por fim, o autodiretor (AD) do MAA-1B teve uma evolução bastante significativa, quando conceitos do Programa A-Darter foram incorporados ao projeto brasileiro. A eletrônica, que antes ficava atrás do AD, moveu-se para dentro do quadro interno, tal qual no A-Darter. Além disso, com a participação no Programa A-Darter, tem-se hoje um autodiretor rigorosamente modelado de *benchmark*. Desta forma, consegue-se tomar decisões mais assertivas e entender melhor conceitos que já foram bastante estudados na Denel.

O A-Darter permitiu que a Mectron vislumbrasse um volume de produção compatível com investimentos em novos equipamentos e atividades, como o Laboratório de Simulação de Voo do A-Darter e o Laboratório de Integração de Sistemas Aviônicos (LISA) dedicado ao desenvolvimento, integração e testes de equipamentos (*hardware e software*) aeroembarcados. (SILVA, 2011, p.163).

#### 4.3 Projeto F-5BR

O projeto F-5BR foi concebido para proporcionar a modernização de 46 aeronaves do acervo da FAB, mormente troca de toda a sua suíte aviônica. A empresa responsável pelo serviço foi a Embraer, tendo a empresa israelense Elbit Systems, como empresa fornecedora de equipamentos e serviços especializados para o Projeto F-5BR.

Assim, por força de compromissos assumidos, na fase de seleção, a Elbit Systems assumiu o compromisso de firmar com o Comando da Aeronáutica um Acordo de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica ("*Offset*"), a fim de: compensar os valores despendidos pelo Governo Brasileiro, promover o crescimento dos níveis tecnológico e de qualidade do Centro Técnico Aeroespacial e das indústrias do setor aeroespacial nacional, bem como de alta tecnologia e de defesa, a criar novas oportunidades de mercado para exportação de bens e serviços, reduzir a necessidade de importação, bem como criar uma capacidade de manutenção e logística para atender às necessidades operacionais da Aeronáutica.

Dessa forma, em 04 de janeiro de 2001, foi celebrado o Acordo nº 001/DEPED-SDDP/00 para a execução das atividades de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica ("*Offset*") decorrentes da contratação da modernização das aeronaves F-5 do COMAER.

Pode-se definir *Offset* como toda e qualquer prática compensatória (ou compensação), exigida por um comprador estrangeiro como condição para a importação de bens e serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial, ou ainda, refere-se ao conceito de que determinadas aquisições de fornecedores estrangeiros deverão ser compensadas por diversos meios, em benefício de setores e áreas definidas pelo país importador. (MODESTI, 2004, p.25).

A Aeronáutica, por meio de suas Políticas para o Desenvolvimento da Indústria Aeroespacial e para Pesquisa e Desenvolvimento, tem como objetivo garantir ao parque industrial aeroespacial brasileiro o acesso à capacitação tecnológica e industrial e, principalmente, às inovações tecnológicas, a desejada autonomia nacional no setor aeroespacial e o conseqüente pleno cumprimento das suas atribuições constitucionais. (AFFONSO, 2011, p. 6).

Dentre os principais projetos de *Offset* na Aeroeletrônica estão a Transação financeira referente à aquisição da empresa Aeroeletrônica pela Elbit, bem como manutenção de suas atividades e saneamento dos débitos existentes; a produção e montagem dos equipamentos destinados às aeronaves F5-BR e AL-X (*Station Interface Unit, Avionic Activation Panel, Armament Relay Box*) no Brasil; a capacitação da empresa para executar os serviços de suporte logístico do F5-BR no Brasil; a produção e montagem final dos equipamentos de apoio de solo para a aeronave AL-X; a transferência de *know how* para o programa espacial, com a capacitação da empresa brasileira para projetar e fabricar dispositivos eletrônicos para aplicações espaciais de acordo com as normas e padrões utilizados internacionalmente; a capacitação da empresa brasileira Aeroeletrônica para o desenvolvimento *in-house* de “softwares aviônicos”, incluindo *software* básico, *software* de operação de missão e ambiente de *software*; e a transferência de *know-how* e carga de trabalho para fabricação de aviônicos, especialmente *displays*, além de unidades de processamento, com vistas à exportação aos EUA (*Keren Program*).

Outro projeto interessante, mas não voltado à Aeroeletrônica, consiste na inserção sem ônus de grupo de empresas brasileiras do setor aeroespacial e de defesa (cerca de noventa empresas) nos portais B2B (*Business to Business*) Épicos e Exostar, este último que

tem como integrantes e fundadores grandes “compradores” mundiais do setor como BAE System, Boeing, Lockheed Martin, Raytheon e Rolls-Royce, no intuito de promover essas empresas brasileiras no mercado internacional e, conseqüentemente, gerar a exportação de produtos e serviços brasileiros. Inclui atividades como treinamento no Brasil para operação do sistema B2B, assessoria em marketing para desenvolvimento das home-pages e suporte operacional.

Após a aquisição da Aeroeletrônica pela Elbit, em 2001, a empresa passou a se chamar AEL Sistemas e conta hoje com uma participação acionária de 25% da Embraer.

Fazendo uma análise comparativa entre os anos de 2000 (ano do início do programa F- 5BR) até 2013, verifica-se que, com o advento do *Offset* relativo a esse projeto, a empresa passou de 51 funcionários, em 2001, para 238 em 2013. Em uma análise mais detalhada, de oito engenheiros para 78.

Não só o número de funcionários cresceu, como também o faturamento da empresa, que pulou de US\$ 4.2 Mi para US\$ 116.1. A própria área da empresa foi ampliada, no mesmo período, de 1.420 m<sup>2</sup> para 9.640 m<sup>2</sup>.

O reflexo do *Offset* do Projeto F-5BR pode ser observado na capacitação de mais de trinta jovens engenheiros, recrutados nas universidades do Rio Grande do Sul desde 2007, dentro do projeto do “Estabelecimento de uma *Software-House* de Aviônica na AEL”, que, após terem recebido capacitação para desenvolver e integrar sistemas eletrônicos de última geração, nas dependências da Elbit, em Haifa - Israel, foram os responsáveis pela elaboração do projeto de software para Suíte de Aviônica do C-95M e pelo Gerenciamento total da modernização das aeronaves Bandeirante da FAB, Projeto C-95M.

Também fruto de *Offset*, a AEL está produzindo o Sistema de Suprimento de Energia e o computador de bordo para Satélites de Médio Porte do INPE (100 A 1.000 KG), devido à capacitação recebida no projeto.

Quanto ao serviço de suporte logístico, a empresa não só continua com apoio tanto ao F-5M, como também ao suporte das aeronaves A-1M, A-29 e respectivos simuladores, estando em negociação o apoio às aeronaves C-95M e VANT's. Em função dessa capacidade, outros candidatos se credenciam para o futuro próximo, como o A-4 da Marinha do Brasil, o KC-390, o Gripen NG e os helicópteros AS-350 e EC-725.

Como visão prospectiva, ressalta-se o *Offset* do Projeto A-1M (modernização da aeronave A-1), que capacitará a AEL Sistemas em atividades de Guerra Eletrônica, incluindo laboratório de apoio de missão.

#### 4.4 Projeto H-XBR

O Projeto H-XBR foi implementado pelo Ministério da Defesa, sob a coordenação do Comando da Aeronáutica, tendo por objeto a produção, a industrialização, o desenvolvimento e o fornecimento – inicialmente na França e depois no Brasil – de helicópteros de médio porte e emprego geral, mediante capacitação da indústria nacional de defesa, buscando a efetiva transferência de tecnologia e a ampliação da capacidade brasileira no campo aeronáutico, em particular vinculado à aviação de asas rotativas (AFFONSO, 2014).

Face à expertise da COPAC, a ela foi atribuído o gerenciamento de todo o Projeto, que envolve cinquenta helicópteros EC725, dos quais dezesseis são destinados à Marinha do Brasil, dezesseis ao Exército Brasileiro e dezesseis à Força Aérea Brasileira, além de outros dois, na configuração VIP, para atendimento à Presidência da República.

Segundo Vitor Afonso da Silva, Diretor de Inovação da Helibras, em apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 6 de maio de 2014, o projeto também preconiza as relevantes atividades de desenvolvimento e de qualificação das versões específicas para cada Força singular, num total de seis configurações distintas.

A transferência tecnológica e industrial inclui um pacote de cooperação industrial, com a finalidade de criação da chamada Nova Helibras, bem como de um Centro de Engenharia.

Há, ainda, um pacote de *Offset*, que visa a permitir a criação de um centro de apoio técnico para integração dos equipamentos de missão, tais como FLIR, HUMS, míssil *Exocet* e outros, bem como a transferência de tecnologia para o desenvolvimento de helicópteros do ONERA para o DCTA e *data packages* para os helicópteros Pantera e Esquilo, em fase de modernização.

Em entrevista realizada para este trabalho, o Cel Marco Antonio Gonçalves, gerente do Projeto H-XBR, ressalta que são 22 projetos de cooperação industrial e sete projetos de *Offset*.

Por ocasião de palestra aos oficiais do CPEA 2014, o gerente comercial da Helibras para a FAB, Joel M. Fonseca, apresentou alguns objetivos do Programa do EC725 no Brasil:

a) Proporcionar a transferência de tecnologias críticas ainda não disponíveis no Brasil e o envolvimento da Helibras e da indústria brasileira na cadeia produtiva da Eurocopter;

b) Dar autonomia ao Brasil na operação, manutenção e futuras modernizações dos helicópteros EC725;

c) Proporcionar ao polo industrial aeronáutico brasileiro ao redor da Helibras a capacidade de exportar;

d) Desenvolver novas atividades de serviços (engenharia, MRO e treinamento), garantindo à Helibras e sua rede de fornecedores crescimento sustentável; e,

e) Finalmente, preparar a Helibras e a indústria brasileira para o próximo passo do projeto de cooperação, que deverá ser a concepção e o projeto de um novo helicóptero. (FONSECA, 2014).

Ademais, visa proporcionar à Helibras que esta se torne um centro de excelência de helicópteros, fundamentado em quatro pilares: a) Centro de Engenharia; b) Atividades de produção de helicópteros; c) Centro de Treinamento e Simulador; e d) Polo de Manutenção, Reparo e Revisão.

Assim, em Itajubá – MG, um novo hangar de produção foi inaugurado em 2 de outubro de 2012, com 11.000 m<sup>2</sup>, comportando as atividades de fabricação, o centro de engenharia e a linha de produção, otimizada para receber, simultaneamente, até quatorze helicópteros EC725/EC225 e doze HB350 Esquilos.

A instalação de uma linha de montagem completa na Helibras, com capacidade de produzir a versão militar EC725 e a civil, EC225, será capaz de complementar a existente na França para atendimento do mercado mundial e contará com flexibilidade para produzir helicópteros leves e médios, bem como futuros desenvolvimentos. A oficina de componentes dinâmicos conta com uma oficina de pás de rotor em material composto, que é a única certificada pela Eurocopter na América Latina.

No que diz respeito ao desenvolvimento da cadeia de suprimento brasileira para o EC725, o programa de produção dos helicópteros no país envolve a participação de cerca de 37 empresas.

Os principais contratos de cooperação / transferência são: Inbra (estrutura intermediária, carenagens, blindagens); AEL (*glass cockpit*); Atech/Cassidian/CES (computador de missão MB, EB e FAB); Sagem (piloto automático); Turbomeca do Brasil / Microturbo (motores Makila 2A1 / APU *Saphire*; Rockwell Collins do Brasil (rádios HF); Alltec (peças em compósito); Akaer (serviços de engenharia); Aernnova (cone de cauda); Toyomatic (punhos das pás); Rohde & Schwarz (rádios e manutenção). (SILVA, 2014).

Com relação aos recursos humanos, segundo a própria Helibras, somente a geração de empregos diretamente ligados à produção dos helicópteros EC725 é de aproximadamente seiscentos colaboradores (MARSON, 2014), sendo importante destacar que esse quantitativo se refere a uma mão de obra altamente qualificada.

O início das atividades da atual Helibras se deu em 1978 e, atualmente, a empresa conta com cerca de 830 funcionários, dois quais 42% têm formação superior e outros 37% são de nível técnico. Como comparação, em 2009 a Helibras contava com cerca de 209 funcionários (FONSECA, 2014).

## 5 ANÁLISE

Os projetos da COPAC sempre estiveram preocupados com o fortalecimento da Base Industrial de Defesa, mesmo antes do advento da Estratégia Nacional de Defesa, conforme observado no Programa AMX.

Nesse programa ficou clara a intenção de se utilizar de empresas nacionais para suportar a aeronave. Após essa capacitação, a falta de demanda por parte do governo pôs fim ao Programa Industrial Complementar (PIC).

A Embraer foi praticamente a única empresa a se aproveitar do Programa e crescer, mediante a utilização dos conhecimentos advindos do AMX. A Celma também se manteve no mercado, porém totalmente afastada dessa parte do mercado de defesa.

Segundo o Coronel Modesti, responsável pelos contratos de *Offset* do COMAER, isto se deveu à falta de recursos e linhas de créditos acessíveis para os fornecedores poderem participar de projetos internacionais independentes das encomendas da FAB, que não representava mercado considerável. As exceções foram a Embraer, a Celma e a Eleb, que seguiram e solidificaram sua posição no setor brasileiro. (MODESTI, 2003).

A descontinuidade de compras nessa fase afetou negativamente as empresas do PIC. Algumas abandonaram o Programa AM-X, outras faliram como foi o caso da Tecnasa.

Quanto ao Projeto A-Darter, pode-se afirmar que a Mectron tem-se aproveitado positivamente dos conhecimentos adquiridos na transferência direta de tecnologia e vem diversificando seus produtos. Tanto que chamou a atenção de grandes conglomerados empresariais, sendo adquirida pelo Grupo Odebrecht.

O A-Darter permitiu que a Mectron vislumbrasse um volume de produção compatível com investimentos em novos equipamentos e atividades, como o Laboratório de Simulação de Voo do A-Darter e o Laboratório de Integração de Sistemas Aviônicos (LISA) dedicado a desenvolvimento, integração e testes de equipamentos (hardware e software) aeroembarcados. (SILVA, 2011, p. 163).

Outros programas se beneficiaram dos conhecimentos transferidos para a Mectron, principalmente os Programas MAR-1 e MAA-1B, sanando problemas antigos de vibração e de guiamento e controle. Novos conceitos de ensaios em voo e a utilização de ambiente de simulação reduziram o número de lançamentos.

Já o Projeto F-5BR utilizou mecanismos de *Offset* para alavancar a AEL Sistemas. A empresa, principalmente após a aquisição pelo Grupo Elbit, soube aproveitar com eficácia dos projetos de *Offset*. Primeiramente utilizou a experiência em absorção de tecnologia em sistemas de defesa, com foco na produção e manutenção. Com isso expandiu suas instalações e angariou novos contratos, multiplicando seu faturamento e aumentando seu quadro técnico.

Após solidificar sua posição na área de suporte logístico, a empresa utilizou o *Offset* para se capacitar em desenvolvimento de software, abrindo seu portfolio para outros produtos. A AEL quadruplicou sua área construída, criando um Centro Tecnológico de Sistemas de Defesa, investimento que se alinha à Estratégia Nacional de Defesa do Brasil.

A AEL Sistemas demonstrou uma capacidade de, mesmo sob demanda não linear de produção/manutenção, reter o conhecimento (*know-how*) recebido, manter a infraestrutura industrial requerida e desenvolver novos produtos com base no conhecimento adquirido (uso dual).

A AEL Sistemas tornou-se, nos últimos 10 anos, uma referência de sucesso como empresa recebedora de programas de compensação, transferência e absorção de tecnologia e é citada como *benchmark* deste assunto no Brasil.

No caso do Projeto H-XBR, verificou-se ao longo da pesquisa que o projeto já tem proporcionado transferência de tecnologia para a indústria nacional de defesa em conhecimentos de engenharia e em processos de produção de componentes maiores do helicóptero, incluindo tecnologias críticas para a concepção de uma aeronave de asas rotativas.

Como consequência, ora se desenvolvem no Brasil atividades tais como: fabricação da estrutura intermediária do EC725 em materiais compostos, com tecnologia de ponta que não existia no Brasil; fabricação dos punhos do rotor principal do EC725, com transferência de tecnologia de peça vital crítica; montagem da Caixa de Transmissão Principal; fabricação de cablagens a laser; e fabricação e montagem do cone de cauda equipado.

Essa estratégica agregação de valor irá aumentar progressivamente, fruto do compromisso entre Eurocopter e Helibras em atingir o índice de nacionalização contratual de cerca de 50% na quinquagésima aeronave, seguindo uma programação definida, com controle e medida baseada na metodologia definida pelo BNDES / FINAME.

O Programa H-XBR também proporcionará a implantação de um centro de treinamento e simulação de voo, com simulador de voo completo (*full flight simulator* - FFS) para helicópteros da família EC725 / EC225, no Rio de Janeiro - RJ.

Em uma visão prospectiva, o programa H-XBR possibilitará alavancar a produção no Brasil do EC225, versão civil do 725, com franco potencial de comercialização em decorrência das operações *offshore* de exploração do petróleo do pré-sal.

## 6 CONCLUSÃO

Nesta pesquisa foram investigadas as influências dos projetos da COPAC na indústria nacional de defesa, com vistas a identificar os principais benefícios auferidos.

Adotando-se a abordagem de um estudo exploratório, foram coletados dados por meio de entrevistas com os gerentes dos projetos na COPAC e com membros de alto nível das empresas em questão.

A partir das entrevistas, todas as informações necessárias foram obtidas, apoiadas pela pesquisa de campo vivenciada pelos autores desse trabalho.

O estudo se estruturou por projetos e analisou as influências de cada um deles nas empresas contratadas e beneficiárias de transferência de tecnologia e conhecimentos.

No caso do AMX, os investimentos foram diretos nas empresas, e a falta de demanda governamental causou o insucesso do PIC, mormente em companhias de suporte logístico à frota. Das empresas que não faliram, algumas abandonaram o programa, mas se estabeleceram fora da área militar. Outras, porém, souberam aproveitar do conhecimento adquirido e alavancar importantes produtos, tornando-se líderes de mercado, como o caso da Embraer com o Emb-145.

Fruto de acordos internacionais entre governos, a Mectron aproveitou-se de uma transferência de tecnologia direta do projeto A-Darter, com ênfase no “como” e no “porquê” fazer, específicos de sua área de atuação comercial. Também utilizou o conhecimento adquirido em outros projetos, sanando deficiências crônicas e diversificando seus negócios.

No Projeto F-5BR, a transferência de tecnologia foi por meio de investimento direto e projetos de *Offset*. A AEL sistemas se tornou uma referência nesse quesito e se expande em novas áreas, como a espacial e guerra eletrônica, diversificando seu portfólio de produtos.

Por fim, o projeto H-XBR está proporcionando à Helibras a possibilidade de se tornar uma nova “Embraer” dos helicópteros. Também fruto de investimentos diretos e benefícios de *Offset*, está se transformando em um polo tecnológico na região de Itajubá.

Mais uma vez, a diversificação de atividades, como manutenção e fabricação de novos e complexos componentes, com ênfase no emprego dual, faz com que a Helibras se destaque na Base Industrial de Defesa.

A pesquisa revelou que a COPAC influencia sobremaneira as empresas contratadas, na medida em que consegue transferir tecnologia, verificar sua absorção, acompanhar seu desenvolvimento, controlar sua utilização e fomentar sua disseminação para outros produtos, com possibilidade de emprego dual.

O estudo mostrou-se de real importância, uma vez que a COPAC conta hoje com vários outros projetos de grande valor estratégico, em especial o Projeto F-X2 e o Projeto KC-390, que poderão usufruir das informações coletadas neste trabalho, sendo um profícuo campo a ser explorado no desenvolvimento de seus programas.

Do exposto, não resta a menor dúvida que a COPAC foi e continua sendo uma excepcional fomentadora da indústria nacional de defesa.

## REFERÊNCIAS

AEL Sistemas S.A. **Apresentação institucional da AEL**. Disponível em: < [http://www.ael.com.br/downloads/1/apres\\_institucional\\_rev\\_maio\\_14.zip](http://www.ael.com.br/downloads/1/apres_institucional_rev_maio_14.zip)>. Acesso em: 06 ago. 2014, 10:26:30.

AFFONSO J. A. C. **Estratégia Nacional de Defesa e a política de Offset da Aeronáutica**. Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais. Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Principais projetos estratégicos da FAB que contribuem para o desenvolvimento nacional**. In: Os projetos estratégicos das Forças Armadas: contribuição ao desenvolvimento nacional. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2014. BRASIL. Comando da Aeronáutica. Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial. **Plano Estratégico de Pesquisa e Desenvolvimento 2008-2018**. (DCA 80-2). Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento. **Política da Aeronáutica para Pesquisa e Desenvolvimento**. (DCA 14-2). Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento. **Compensação comercial, industrial e tecnológica ("Offset") para o programa de modernização das aeronaves F-5BR**. (Acordo nº 001/DEPED-SDDP/00). Brasília, DF, 2000a.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Aeronáutica. **Relatório 1/2SC3/99**, de 3 de novembro de 1999, do EMAER  
BRASIL. **Decreto nº 4.824**, de 2 de setembro de 2003. Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre cooperação Técnica, de 1 março de 2000b.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 373**, de 12 de setembro de 2013. Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Presidência da República: Ministério da Defesa, 2013. Publicado no Diário Oficial da União de 23 de setembro de 2013.

FARCIC P. L., NEUBERT R. A. F. e MEDEIROS M. F. **A Logística da Força Aérea Brasileira e a Estratégia Nacional de Defesa**. Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais. Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2013.

FONSECA, J. M. **A indústria nacional de defesa**. In: A indústria aeroespacial – Helibras. Palestra para o Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais. Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2014.

FURTADO, A. (org.) (2006). **Estudo da cadeia produtiva aeronáutica brasileira**. Relatório de Pesquisa. Campinas: BNDES/Unicamp-DPCT, 2006.

IMAI, Álvaro Koji. **Base Industrial de Defesa: estratégias de desenvolvimento tecnológico**. (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Monografia. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

MARSON, Eduardo. **Helicóptero da Helibras recebe tecnologia nacional**. Valor Econômico. São Paulo-SP, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3592926/helicoptero-da-helibras-recebe-tecnologia-nacional>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

MIRANDA, K. Â. C. L. **Política de compras do Comando da Aeronáutica e o aprendizado tecnológico de fornecedores**. 672p. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2008.

MIYAGUTI A. M.; POTIGUARA H. C.; ALMEIDA S. R. **O fortalecimento da Base Industrial de Defesa: uma política de Estado**. Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais. Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2009.

MODESTI, A. **Compensação comercial, industrial e tecnológica ("Offset")**. In: Curso de Negociação de Contratos Internacionais e de Acordos de Compensação (CNEG). Aula. Instituto de Logística da Aeronáutica. Guarulhos, SP, 12 e 13 mai. 2003.

MODESTI, A. **O Offset: teoria e prática**. In: WARWAR, Z. (org.). Panorama da prática de *Offset* no Brasil. Brasília: Suspensa, 2004.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **A cadeia de produção aeronáutica no Brasil: uma análise sobre os fornecedores da Embraer**. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências. UNICAMP, 2005.

SILVA, P. F. **A cooperação internacional em programas de produtos de defesa e seus atores: o caso Brasil e África do Sul no desenvolvimento do míssil A-Darter**. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 2011.

SILVA, Vitor Afonso da. **Panorama geral do programa H-XBR**. In: Os projetos estratégicos das Forças Armadas: contribuição ao desenvolvimento nacional. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2014.

VALERIANO, Dalton L. **Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos**. São Paulo: Makron Books, 2001. 295 p.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004. 96 p.



# **EFEITOS DE TRANSBORDAMENTO PARA A ECONOMIA DECORRENTES DO DESENVOLVIMENTO DE GRANDES PROJETOS DE DEFESA – UM ESTUDO DE CASO DO PROJETO KC-390**

## **SPIN-OFF EFFECTS FROM DEFENSE PROJECTS DEVELOPMENT – KC 390 PROJECT CASE STUDY**

David Almeida Alcoforado<sup>1</sup>

Fernando César da Costa e Silva Braga<sup>2</sup>

Marcelo Urban de Vilela e Silva<sup>3</sup>

Resumo - Este trabalho tem como objetivo investigar os benefícios sócio econômicos resultantes do investimento em projetos de defesa, analisando o caso particular da indústria aeroespacial de defesa por meio do estudo de caso do projeto de desenvolvimento no Brasil de uma aeronave de transporte militar denominada KC-390. Apresenta a sistemática governamental para a aprovação de grandes projetos e traça um diagnóstico da indústria aeroespacial de defesa, buscando explorar a sua capacidade de absorver os investimentos realizados e utilizar as tecnologias desenvolvidas em outros segmentos dessa indústria.

**Palavras-chave:** Base Industrial de Defesa. Economia de defesa. Benefícios socioeconômicos. Aeronave KC-390.

*ABSTRACT* - This work explores the spin-off effects from defense projects development, focused on defense aerospace industry in Brazil based on KC-390 military transport aircraft project case study. We also present the process which projects are chosen by Brazilian Officials to take place in Defense Budget. An investigation of the aerospace industry is also provided to identify its level of maturity and the ability to absorb direct government investments to produce economics and social benefits.

**Key words:** Defense Industry. Defense Economy. Spin-off effects. KC-390 Project.

---

<sup>1</sup> Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduação em Ciências Aeronáuticas (AFA).

<sup>2</sup> Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduação em Ciências Aeronáuticas (AFA).

<sup>3</sup> Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Graduação em Ciências Aeronáuticas (AFA).

## 1 INTRODUÇÃO

A defesa de uma Nação é um conceito abstrato e difícil de ser mensurado pela sociedade, ao contrário de outros ativos, cuja relação entre insumos, capital, trabalho e resultados é mais direta e facilmente calculável.

Um dos grandes problemas da defesa advém dos elevados custos envolvidos para se manter determinadas capacidades independentemente da existência ou não de ameaças, sendo estas muitas vezes imprevisíveis. Segundo Hartley (2013), a percepção da ameaça pela sociedade afeta diretamente o quanto cada cidadão aceitaria dispendar para a defesa de seu país.

Sob este enfoque, especialmente no Brasil, Oliveira e Soares (2009) formularam uma hipótese denominada “teoria da inexistência de risco iminente”, que trata da questão da impossibilidade de os parlamentares brasileiros atribuírem uma prioridade às questões de defesa quando inexistem ameaças de guerra: “não havendo ameaças, ou se não são percebidas enquanto tais, elas não se transformam em questões políticas; portanto, não sensibilizam os partidos e os eleitores”.

Atualmente, existem sinais claros de que esta postura vem se modificando, especialmente por meio da efetivação de uma estrutura jurídica e de instituições que demonstram a crescente preocupação da sociedade com os assuntos de defesa (vide, por exemplo, MORAES, 2012).

Em que pese o fato de a sociedade, por meio de sua representação junto ao parlamento, estar mais atenta às questões relacionadas à defesa nacional – não só pelos aspectos supramencionados como também devido a uma maior percepção das vulnerabilidades do país por conta do descobrimento de novas riquezas importantes, como as reservas de petróleo existentes na camada do pré-sal, pela conquista de posições de destaque na economia mundial, além do surgimento de novas ameaças, como os conflitos assimétricos e o terrorismo em larga escala – os gastos em defesa precisam ser minuciosamente discutidos e priorizados diante de tantas carências sociais. Nesse sentido, o investimento em sistemas de defesa sempre é precedido de análises criteriosas sobre os benefícios econômicos e sociais decorrentes para o país.

Diante do exposto, este artigo tem por objetivo analisar em que medida o investimento em projetos de defesa na Base Industrial de Defesa (BID) causa efeitos positivos em termos socioeconômicos para o Brasil. Tais efeitos são por vezes denominados na literatura como efeitos de "transbordamento" ou "*spin-off*".

O estudo foi conduzido tomando como base as Teorias da Economia de Defesa, com ênfase nas Teorias de Keith Hartley, estando delimitado à indústria aeroespacial de defesa, por meio do estudo de caso do desenvolvimento do cargueiro militar KC-390, um projeto contratado pelo Governo brasileiro junto à Embraer, empresa brasileira e terceira maior produtora de aeronaves em termos globais.

Os dados analisados foram coletados por meio de diversas fontes documentais, além de visitas à COPAC, órgão responsável pela gestão dos contratos de aquisição de aeronaves na FAB, à Embraer (unidades de Eugênio de Melo e Gavião Peixoto, ambas localizadas no Estado de São Paulo), incluindo o acesso à linha de montagem, além de entrevistas com os responsáveis pelos projetos tanto por parte da indústria como junto ao Governo.

A importância do estudo reside no fato de o Projeto KC-390 ser o maior projeto de desenvolvimento aeronáutico em curso no Brasil, além da escassez desse assunto na literatura acadêmica, tendo em vista que a aeronave ainda se encontra em fase de produção dos protótipos.

## 2 EFEITO DE TRANSBORDAMENTO ECONÔMICO OU SPIN-OFF

Os efeitos de transbordamento ou *spin-off* para a economia se baseiam na suposição de que os recursos empregados para o desenvolvimento dos sistemas de defesa, bem como as novas tecnologias resultantes possam ter aplicações no meio civil. Tal suposição teve o seu auge durante a Segunda Guerra Mundial, quando o enorme esforço de guerra impulsionou as atividades de pesquisa e desenvolvimento com o intuito de se descobrirem maneiras inéditas para surpreender o inimigo, e com isso um grande número de tecnologias empregadas em sistemas d'armas teve aplicação direta ou indireta no meio civil, como por exemplo o radar, o sonar e a borracha sintética (FIELD, 2008).

Guichard (2005 apud DAGNINO, 2008), por outro lado, aponta em seus estudos que está havendo uma inversão dessa tendência: “a demanda civil vinha se tornando tão dominante que a indústria como um todo estava crescentemente ignorando a demanda militar”. Aponta ainda que com relação à microeletrônica, por exemplo, cuja demanda do setor militar correspondia a 100% dos pedidos na década de 1960 e atualmente não chega a 1% do total.

James (2004), ao analisar os efeitos de transbordamento na indústria norte-americana, observa um fenômeno que ele intitula “efeito de spin-in”, ou seja, a transferência tecnológica está ocorrendo de maneira mais contundente do setor civil para o militar, principalmente devido à expansão acentuada do mercado consumidor. Destaca também que nos EUA a maior parte dos recursos aplicados em P&D não provêm mais do Departamento de Defesa, como outrora, mas sim de outras fontes (Idem, p. 29).

Hartley (2013), embora utilize o termo *spin-off*, amplia o entendimento para “benefícios socioeconômicos” decorrentes dos gastos de defesa. Afirma que tais benefícios tão aclamados precisam ser criticamente analisados, separando os mitos e emoções, e que o debate em torno deste tema desvia o objetivo principal do investimento em defesa, que é produzir a proteção e a segurança das pessoas, de bens e do território e não gerar empregos e outros benefícios para a economia.

Hartley defende, entretanto, que os gastos em defesa na BID são indutores de desenvolvimento econômico, e cita, por exemplo, os inúmeros benefícios originados pelo desenvolvimento em consórcio multipaíses do caça Eurofighter Typhoon, atualmente o principal vetor de combate do Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha.

Um outro conceito mais recente e que vem sendo amplamente adotado na indústria de defesa é o de tecnologias de uso dual, cujo foco não é a promoção de uma transferência de tecnologia entre os setores militar e civil, mas uma convergência entre as suas dinâmicas tecnológico-produtivas (DAGNINO, 2008). Um exemplo dessa tendência está na produção dos caças JSF (Joint Strike Fighter – F-35): todo o conhecimento acumulado no desenvolvimento de aeronaves civis como o B-777 e o novo B-737 está sendo utilizado na produção desses caças de última geração, como o emprego de novos materiais e processos produtivos (THE VALUE., 2003). De maneira análoga, a Embraer utilizará a tecnologia desenvolvida na produção da Aeronave KC-390 em seus novos jatos comerciais de última geração.

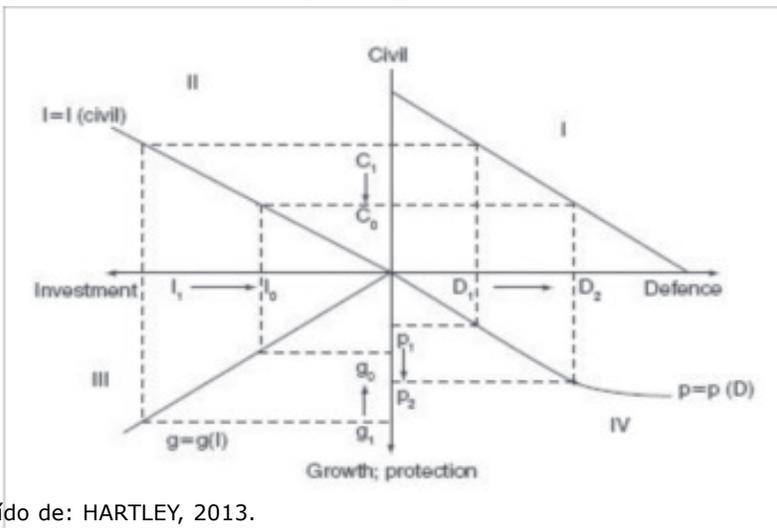
Com relação aos modelos econométricos disponíveis na literatura, que procuram relacionar matematicamente os gastos em defesa com o desempenho da economia, sugere-se a análise do estudo de Dunne et al (2005), que compila diversos modelos como os de Feder-Ram, Barro, Solow e seus aperfeiçoamentos posteriores, explicitando as limitações de cada um deles.

O modelo econômico clássico para o dispêndio em defesa, conforme apresentado na figura 1, trata a questão da defesa como um peso para o país, na medida em que todo o gasto em defesa consome os escassos recursos que poderiam ser empregados nos demais setores da economia.

Analisando o gráfico da Figura 1, pode-se observar que um aumento dos gastos em defesa de  $D_1$  para  $D_2$ , gera um aumento do nível de proteção  $p_1$  para  $p_2$ ; entretanto, este aumento no gasto em defesa acarreta numa queda da economia no setor civil de  $C_1$  para  $C_0$ , devido ao nível de investimentos que cai de  $I_1$  para  $I_0$ , impactando numa redução no crescimento de  $g_1$  para  $g_0$ .

Por este motivo se torna tão importante buscar maneiras de o investimento em defesa gerar impactos positivos, ainda que indiretos, na economia, de modo a se aproveitar os recursos investidos de modo favorável nesse contexto. Em outros termos, no caso de conflito, a sociedade estaria mais apta a aceitar uma redução da economia em troca do aumento do nível de proteção do país; porém, em tempos de paz, ou de ameaças pouco perceptíveis, os investimentos em defesa tendem a enfrentar maiores resistências por parte da sociedade.

Figura 1 – Modelo Econômico para o gasto em defesa



Extraído de: HARTLEY, 2013.

### 3 CRITÉRIOS PARA A VIABILIDADE TÉCNICA E SOCIOECONÔMICA DE GRANDES PROJETOS DE DEFESA

Uma característica da indústria de defesa em todo o mundo é que, na quase totalidade dos casos, o Estado é o principal comprador, senão o único. Desta maneira, o mercado de defesa pode ser classificado como oligopsônio, ou mesmo monopsonio (BRASIL, 2011). Neste sentido, as compras governamentais, complementadas pelas exportações, tanto no que se refere ao volume quanto à regularidade, passam a ser a variável chave desse mercado.

Ainda segundo esta característica, e considerando os riscos associados aos projetos de defesa, de modo geral, o desenvolvimento de novos sistemas junto à BID (Base Industrial de Defesa) recebem o apoio político, técnico e financeiro dos Governos, e normalmente os contratos celebrados contemplam não só o desenvolvimento, mas também garantem uma compra inicial de um lote econômico que torna viável tal empreendimento. Devido aos elevados custos e riscos envolvidos, e de forma a balizar a decisão sobre a viabilidade desses projetos, cada país adota critérios específicos.

No Brasil, a Lei Nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União (PPA) para o período de 2012 a 2015, define os Empreendimentos de Grande Porte como sendo aqueles empreendimentos plurianuais cujo Valor Global seja igual ou superior ao Valor de Referência, e deverão ser expressos no PPA como Iniciativas (Art 10). No PPA anterior, ou seja, 2008-2011, tais empreendimentos denominavam-se Projetos de Grande Vulto (PGV).

Já a Lei 11653/2008 criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, cujo elemento motriz é a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA), órgão colegiado de composição interministerial, com representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (no qual é sediada). A CMA tem a tarefa de definir os critérios e parâmetros para a avaliação de projetos de grande vulto e deliberar sobre a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto.

Subordinada à CMA, foi criada a Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto (CTPGV), que tem entre suas atribuições, o exame da viabilidade técnica e socioeconômica dos Projetos de Grande Vulto (aqueles cujos investimentos totais ultrapassam R\$ 500 milhões). A avaliação de projetos de grande vulto se insere no ciclo de gestão do Plano Plurianual com o objetivo de aperfeiçoar o processo decisório, evitando a dispersão e o desperdício dos recursos públicos, incrementando a eficiência do investimento e aprimorando a ação de governo. A finalidade é proporcionar ao cidadão, ao contribuinte, mais valor por seu dinheiro; é maximizar os benefícios oriundos dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, em prol da sociedade (BRASIL, 2009).

O roteiro de apresentação dos estudos de viabilidade dos projetos de grande vulto é analisado de acordo com os seguintes critérios: Sumário executivo; Dados cadastrais; Análise fundamental; Aspectos técnicos; Análise financeira; Análise ambiental; Análise socioeconômica; e Análise gerencial.

Como pode ser visto, no Brasil, todo grande projeto, como são os projetos da área de defesa, deve ser previamente analisado e receber uma aprovação formal segundo uma metodologia específica, e a avaliação dos benefícios socioeconômicos se constitui não em uma característica desejável, mas imposta por força de lei. Tal metodologia sofre algumas variações, dependendo da previsão legal imposta por cada Plano Plurianual.

No Comando da Aeronáutica, o documento que regulamenta o processo de aquisição de materiais e sistemas é a DCA 400-6 – Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica (BRASIL, 2007a.), que estabelece uma metodologia abrangendo desde a identificação da carência operacional, passando pela análise de decisão sobre o desenvolvimento ou aquisição de uma solução já pronta no mercado, implantação do sistema, gestão do ciclo de vida, modernização e, por fim, a desativação do sistema.

De maneira muito similar, Hartley (2013) apresenta sugestões de uma matriz de decisão que facilita a análise de custos e benefícios, considerando as seguintes alternativas: produção no país (estratégia de independência); produção em consórcio com outros países; aquisição de licença de produção ou co-produção de sistemas já existentes em outros países; e importação do sistema pronto (com ou sem acordo de compensação – *Offset*<sup>4</sup>). As alternativas são

---

<sup>4</sup> Vide BRASIL, 2007a.

confrontadas de acordo com os seguintes critérios analisados: custos de aquisição e custo de todo o ciclo de vida; benefícios estratégicos de defesa e de suporte à base industrial de defesa; e benefícios socioeconômicos para o país (geração de emprego e renda, entrada de divisas externas, desenvolvimento tecnológico, uso dual, etc).

#### 4 INDÚSTRIA AEROESPACIAL NO BRASIL

Para uma melhor análise dos benefícios socioeconômicos oriundos do investimento na BID aeroespacial, julga-se importante o entendimento de como funciona esse verdadeiro complexo, em especial no Brasil, considerando que o mercado de defesa compartilha a mesma estrutura dos outros mercados, buscando-se identificar algumas possibilidades de melhoria para tornar o setor mais competitivo, e conseqüentemente mais apto a gerar resultados para o país proporcionalmente ao investimento e incentivos proporcionados pelo Governo.

Inicialmente, recomenda-se a leitura de Morais (2006), para uma melhor compreensão histórica dos motivos pelos quais um país com industrialização tardia conseguiu estabelecer um pujante polo industrial aeronáutico e espacial, que se iniciou na década de 1950 com a criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica em São José dos Campos – SP.

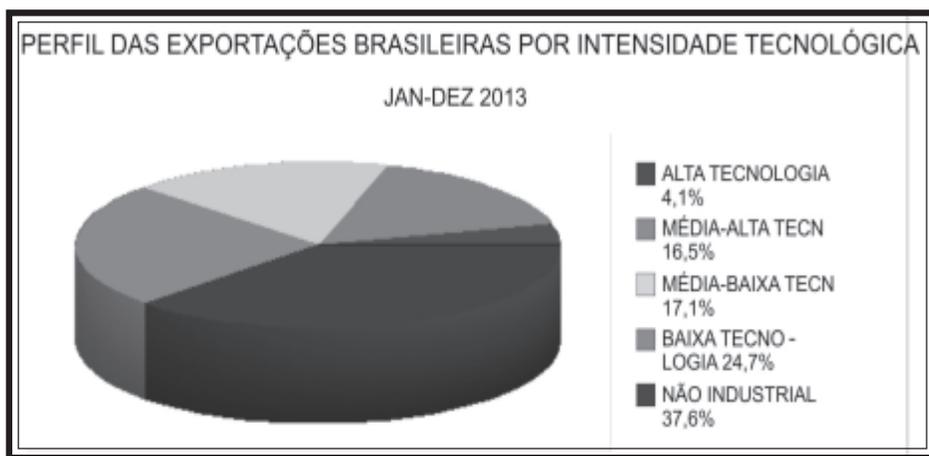
O setor aeronáutico e espacial brasileiro, embora bastante diversificado, se concentra em torno do Arranjo Produtivo Local – Aeroespacial de São José dos Campos – SP, que se constitui em uma cooperação entre mais de 200 grandes, médias e pequenas empresas desse setor. O objetivo do APL é estabelecer parcerias e promover desenvolvimento e integração econômica e social entre as empresas e conta com o apoio das três esferas governamentais (BRASIL, 2007).

Neste complexo são produzidos aviões comerciais, militares leves e de médio porte, helicópteros, planadores, foguetes de sondagem e de lançamento de satélites, satélites, equipamentos e sistemas de defesa, mísseis, radares e sistemas de controle de tráfego aéreo e proteção ao voo. Segundo dados da FIESP (FIESP, 2014), o setor apresenta um faturamento anual de cerca de US\$ 4,5 bilhões e exporta em torno de US\$ 3,7 bilhões, empregando cerca de 26 mil funcionários, sendo a grande maioria de elevada capacitação técnica.

As exportações do setor são responsáveis por uma grande fatia das exportações brasileiras de alto valor agregado tecnológico. Segundo critérios do MDIC (BRASIL, 2013), as indústrias consideradas de alta tecnologia são as do setor aeroespacial, farmacêutica, informática, equipamentos eletrônicos e de comunicações, instrumentos médicos de ótica e instrumentos de precisão. Todo este setor, em 2013, teve a participação de 4,1% do total de exportações brasileiras (Figura 2), sendo que o setor aeroespacial foi o responsável por 2,3% do total, ou seja, mais da metade do setor de alta tecnologia.

Possui ainda um amplo complexo universitário e de pesquisas, como o ITA, CTA e o INPE. Neste APL está inserida uma das maiores fabricantes de aeronaves do mundo, a EMBRAER, que nucleia boa parte das empresas. Digno de nota também é a atuação do Consórcio HTA (High Technology Aeronautics) e da AIAB (Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil), que organizam as empresas para atuarem em conjunto, fornecendo componentes para o Brasil e exterior.

Figura 2 – Perfil das exportações brasileiras por intensidade tecnológica.



Fonte: Elaboração própria com dados do MDIC.

A indústria aeronáutica e espacial mundial, comumente denominada indústria aeroespacial pelo elevado grau de compartilhamento de tecnologias e estruturas, se divide em três grandes grupos de fabricantes. O primeiro deles é formado pelas grandes integradoras de aeronaves, conhecidas como OEM (*Original Equipment Manufacturers*), onde estão a Boeing, Airbus, Embraer e Bombardier, além de outras empresas de menor porte. Os fabricantes dos sistemas propulsivos (turbinas), como a GE, Rolls-Royce, Snecma, Pratt&Whitney, consórcio IAE, entre outras, também compõem este bloco.

O segundo grupo de empresas, também conhecidas internacionalmente como categoria "Tier 1", é formado por fornecedores de subsistemas complexos das aeronaves, subdivididos em segmentos como aviônicos, sistemas (hidráulico, elétrico, controle ambiental, etc.), aeroestruturas, interiores, entre outros. São exemplos dessa categoria as empresas Rockwell-Collins, Goodrich, Kawasaki, Mitsubishi, etc.

O terceiro bloco (Tier 2, 3 e 4) concentra um grande número de empresas de pequeno e médio porte fornecedoras de partes ou serviços de menor complexidade para os integrantes dos grupos 1 e 2. São empresas menos capitalizadas e fornecem materiais semi-acabados, peças fundidas e usinadas e componentes em geral, além de prestarem serviços de manutenção, reparo e retificação de aeronaves e seus sistemas (para um maior detalhamento vide: DECK et al, 2014).

Segundo estudo realizado pela Consultoria ICF International, 2013, o mercado global de produção de aeronaves civis e militares no ano de 2012 movimentou US\$ 151 Bilhões, sendo que 35% desse faturamento ficou com as integradoras (OEM), 27% para os produtores de aeroestruturas e 18% para os fabricantes dos sistemas propulsivos. Os demais segmentos, quais sejam, sistemas, aviônicos e interiores, participaram dessa partilha com 10%, 6% e 4%, respectivamente. A figura 3 apresenta um gráfico ilustrativo dessa divisão de mercado.

Dessa análise, depreende-se que o grupo de aeroestruturas, no qual o Brasil tem vocação para avançar e competir globalmente (segundo informações coletadas durante as entrevistas), detém uma importante fatia do mercado de produção de aeronaves. Entretanto, um estudo da Consultoria Counterpoint Market Intelligence, 2013, aponta que as empresas produtoras de aeroestruturas do grupo *Tier 1* se distribuem da seguinte forma (sedes) no mundo: 44% nos EUA, 40% na Europa, 15% na Ásia e somente 1% em outras regiões do planeta, entre as quais está o Brasil, com uma participação ainda incipiente nesse mercado.

Figura 3 – Divisão de mercado da cadeia de produção de aeronaves civis e militares



Fonte: Elaboração própria com dados do ICF International.

O grande desafio das empresas do setor, portanto, passa pelo aumento da competitividade para que possam não só atender à Embraer como também conquistar os mercados globais e se tornarem empresas de classe mundial. Para tanto, além dos incentivos governamentais, a Embraer desenvolveu o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF), com o objetivo de adensar a sua cadeia de fornecedores no Brasil. Outra iniciativa foi a constituição do Fundo FIP Aeroespacial para dar suporte financeiro às empresas selecionadas, com patrimônio inicial de R\$ 131,3 milhões, sendo R\$ milhões da Embraer e o restante com aportes do BNDES, Finep, Agência de Desenvolvimento Paulista e a Portbank (gestora do fundo).

Segundo o Estudo do MDIC mencionado anteriormente, um outro grande nicho do mercado aeronáutico, o qual não se pode desprezar, é o setor de manutenção, reparos e modernização, já que a vida útil dos produtos pode atingir entre 25 e 40 anos, sendo este um segmento que movimentava cerca de US\$ 38 bilhões por ano.

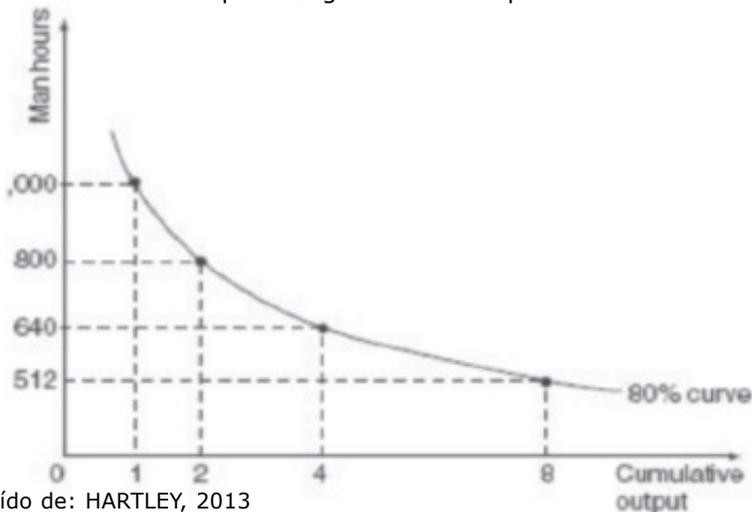
A formação de recursos humanos, treinamento e especialização é um ponto extremamente sensível desta cadeia produtiva. Devido à complexidade tecnológica, o custo de entrada da mão-de-obra é muito elevado e, por este motivo, no caso da indústria de defesa, qualquer recuo na cadência de produção que acarrete em desemprego é singularmente danoso ao setor, fazendo com que a carga na indústria pela demanda governamental ou exportações seja o motriz da viabilidade dessa indústria.

Estudos de Hartley (2013) apontam que a curva de aprendizagem<sup>5</sup> na indústria aeronáutica varia a taxas entre 75% e 96%, tendendo a se estabilizar a partir do 100º item produzido. O gráfico apresentado na Figura 4 ilustra a redução de homens-hora que se verifica na produção em escala, considerando uma curva típica da indústria aeronáutica. Por esse motivo, uma parada na linha por falta de encomendas faz o nível de treinamento das equipes retroceder, causando prejuízos à indústria e à economia do país.

De todo o exposto, é possível concluir que a grande oportunidade para o país reside, portanto, em adensar a sua cadeia produtiva aeronáutica que, embora diversificada, se concentra em setores menos lucrativos que são as categorias Tier 2, 3 e 4, gerando um enorme *gap* entre esses fornecedores e a grande integradora brasileira de nível mundial que é a Embraer, conforme demonstram os estudos de Shimidt, Moraes e Assis (2012, p.22).

Para se ter uma ideia do poder de uma consistente cadeia produtiva, é interessante analisar o caso do México: considerando os resultados de 2012, quando a indústria aeroespacial brasileira exportou o equivalente a US\$ 6 bilhões, sendo que cerca de 85% desse valor corresponde às vendas da Embraer, o México, que não possui nenhuma integradora, mas vários fornecedores Tier 1, exportou US\$ 7,5 bilhões em 2013 (SETOR..., 2014).

Figura 4 – Curva de de aprendizagem de 80% - típica da Indústria Aeronáutica



Extraído de: HARTLEY, 2013

<sup>5</sup> Percentual do total de homens-hora utilizado para realizar uma mesma tarefa a medida em que a produção duplica. Por exemplo: para uma taxa de aprendizagem de 80%, supondo que seriam necessários 100 homens-hora para fabricar a

## 5 ESTUDO DE CASO – DESENVOLVIMENTO DA AERONAVE KC-390 DA EMBRAER

Em 2009, o Governo Brasileiro, de acordo com as diretrizes traçadas pela Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), contratou junto a maior indústria aeronáutica brasileira, a Embraer, o desenvolvimento e produção de 2 protótipos de um cargueiro militar multimissão, na classe de 20 toneladas, denominado KC-390, para substituir as Aeronaves KC/C-130 Hércules, todas com mais de 30 anos de uso, cujo valor inicial foi de R\$ 3,2 bilhões.

A escolha desse projeto, entre tantos interessantes para serem analisados, se deve ao fato de esse empreendimento se constituir no maior desafio da indústria aeronáutica no Brasil, devido a sua complexidade, tempo exíguo para entrada no mercado (janela de oportunidade para exportações) e atendimento aos rigorosos requisitos de missão da FAB, que englobam desde o pouso em solo antártico até o reabastecimento em voo de caças e helicópteros. Representa também um grande incentivo à BID, como pode ser visto por meio do incremento da participação da Embraer no setor de defesa.

Segundo dados disponíveis no Balanço Anual 2013, aberto à consulta pública no site da empresa, o setor de defesa na Embraer foi responsável por cerca de 20% do seu faturamento. Porém, durante as entrevistas, foi informado que, na avaliação prévia semestral de 2014, esse número deverá ultrapassar os 30% e tende a crescer ainda mais no futuro. A diversificação do mercado entre produtos comerciais e de defesa é um fator importante para manter a empresa saudável sob o ponto de vista financeiro, pois as encomendas governamentais são por vezes inconstantes tanto no Brasil como no exterior. Somado a isto, as competências adquiridas em um projeto são naturalmente transferidos para os demais e assim sucessivamente, caracterizando o uso dual do conhecimento, conforme discutido anteriormente.

Nesse sentido, é importante para esta análise destacar que a empresa deu grandes saltos tecnológicos e de gestão a partir de projetos contratados pelo Governo, desde os primórdios com a Aeronave Bandeirante, projetado no Centro Tecnológico da

---

10ª unidade de uma determinada peça, neste modelo serão necessários apenas 80 homens-hora para fabricar a 20ª peça, e assim por diante até a estabilização, fruto do aprendizado que ocorre na produção seriada.

Aeronáutica, passando pela produção sob licença da Aeronave Xavante, projeto e desenvolvimento da Aeronave de treinamento avançado Tucano, participação no Programa AMX, a produção das Aeronaves de controle, alarme em voo e reconhecimento R/E-99 (com base na plataforma ERJ-145) e a Aeronave Super Tucano - ALX, recentemente selecionada pela USAF para aquisição de um lote de 20 aeronaves.

Por meio do programa AMX, por exemplo, a Embraer se capacitou na gestão de projetos de grande complexidade, na integração de sistemas, integração de propulsores a jato, desenvolvimento de software embarcado e comandos de voo assistidos por computadores – fly-by-wire (FERREIRA, 2009).

Este rol de competências possibilitou que a Embraer desenvolvesse na década seguinte o seu mais ousado projeto desde então, a Aeronave ERJ-145, birreator de 45 a 50 lugares, cujo enorme sucesso – mais de 1000 unidades foram vendidas – retirou a empresa da crise que estava mergulhada no início dos anos 90, sendo que uma das grandes inovações foi a introdução do conceito de “parceiros de risco”, grupo constituído por fornecedores dos sistemas mais cruciais, e portanto os mais caros, e que aportaram recursos suficientes para custear cerca de 1/3 dos investimentos necessários ao desenvolvimento do projeto (Idem).

O passo seguinte foi o desenvolvimento em apenas 38 meses de uma família completamente nova de aeronaves, sem qualquer aproveitamento dos modelos anteriores, denominado Programa EMB 170/190, passando então a competir no nicho de 70 a 120 lugares.

Toda essa trajetória fez com que a empresa estivesse em condições de oferecer ao Governo brasileiro o projeto de uma aeronave – também completamente nova – capaz de atender aos requisitos de missão da FAB, denominada Aeronave KC-390.

Em abril de 2009, o Comando da Aeronáutica assinou contrato com a Embraer, no valor de inicial de R\$ 3,028 bilhões e duração de sete anos, para o desenvolvimento, fornecimento de 2 protótipos e preparação da industrialização da nova aeronave, destinada não apenas a atender às necessidades da FAB, mas também a conquistar fatia significativa do mercado mundial como sendo um os grandes benefícios econômicos ao país.

O Projeto KC-390 foi o primeiro projeto da FAB a ser avaliado e ter a sua viabilidade técnica e sócio-econômica aprovada pela Câmara Técnica de Avaliação de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>6</sup>, de acordo com os procedimentos mencionados na Seção 3.

A nova aeronave deverá ser capaz de operar em pistas com pouco preparo e localizadas em qualquer latitude e longitude do globo terrestre, como a Antártica, Amazônia e Pantanal e ambientes com diversos graus de ameaça física e eletromagnética, devendo se constituir em uma das mais importantes ferramentas da FAB para cumprir sua missão constitucional e prover mobilidade estratégica às Forças de Defesa do Brasil<sup>7</sup>.

Do ponto de vista estratégico de comércio exterior, existe um nicho de mercado para esse tipo de aeronave, tendo em vista o final da vida útil dos C-130 mais antigos, os problemas de desenvolvimento e operacionais, bem como o alto custo das versões mais recentes dos C-130J e similares. A execução do Projeto KC-390 permitirá que o Brasil chegue antes de seus concorrentes ao mercado (*time to market*) com uma aeronave capaz de atender a demanda existente, chamada "janela de oportunidade"<sup>8</sup>.

O fator tempo, portanto, é muito crucial para que se cumpram os objetivos do projeto, e fez com que a Embraer, em conjunto com a FAB, escolhessem sistemas já maduros e de comprovada confiabilidade para serem integrados na nova aeronave, resultando assim em uma considerável redução dos riscos.

Dessa forma, os sistemas da aeronave considerados estratégicos foram agrupados e denominados Sistemas Categoria "E" (propulsão, comandos de voo, aviônicos, manuseio de carga, trem de pouso, entre outros). No modelo de contratação adotado, a Embraer utilizaria toda a sua *expertise* de mercado para selecionar os fornecedores e o Comando da Aeronáutica, após avaliação dos riscos mapeados, das propostas comerciais e de *offset* (no caso de empresas estrangeiras) e da possibilidade de se contemplar empresas nacionais, faria a indicação final.

---

<sup>6</sup> Aprovação publicada no D.O.U. Seção 1, Edição nº 188, de 01/10/2009, Pag. 72.

<sup>7</sup> Dados fornecidos pelo Comando da Aeronáutica (COPAC).

<sup>8</sup> Informação proveniente da análise de mercado realizada pela Embraer.

Embora tenha havido uma forte orientação do COMAER no sentido de se priorizar a indústria nacional, de acordo com a análise apresentada na Seção 4, o polo industrial aeronáutico brasileiro não possui condições de prover os sistemas e seus subsistemas mais complexos, com algumas exceções, como por exemplo, o trem de pouso, as partes estruturais e os computadores de missão. No entanto, um projeto dessa magnitude proporcionou uma carga na indústria local nas áreas em que a indústria nacional se encontra em condições de competir, porém, conforme já discutido, atingem as categorias menos rentáveis dessa indústria, que são os fornecedores das classes Tier 2, 3 e 4.

Uma inovação contratual nesse projeto foi a associação a alguns países estrangeiros na condição de parceiros estratégicos, mediante acordos bilaterais. Tais acordos prevêm que empresas aeronáuticas desses países fabriquem partes dos módulos estruturais da aeronave sob a supervisão e projeto da Embraer e, em contrapartida, assumam parte dos custos de desenvolvimento e se comprometam a colocar pedidos de aquisição de um lote inicial de aeronaves. Os países que assinaram esses acordos foram Argentina, Portugal e República Tcheca. Chile e Colômbia, embora tenham iniciado as negociações, não foram adiante nas tratativas, mas colocaram pedidos de intenção de compra, os quais, junto ao Brasil e demais parceiros, ajudaram a compor uma carteira de 28 pedidos firmes e 32 intenções de compras.

### 5.1 Avaliação dos impactos socioeconômicos

A avaliação dos efeitos de transbordamento tecnológico ou, de modo mais amplo, benefícios socioeconômicos, foi realizada com base na metodologia proposta por Hartley (2013). Segundo o autor, os benefícios trazidos pelo desenvolvimento dos programas de defesa devem, sempre que possível, serem avaliados em comparação a possíveis alternativas existentes, tanto as que estão prontas no mercado como o desenvolvimento junto a outros países, por exemplo. As análises devem também considerar não só o desenvolvimento/aquisição, mas sim todo o ciclo de vida.

Os benefícios considerados são aqueles trazidos pela geração de empregos considerando o desenvolvimento, produção e suporte; benefícios tecnológicos; contribuição para a balança comercial, entre outros.

Recomenda ainda o autor que sejam, sempre que possível, computados os benefícios em termos de valores, porém reconhece a dificuldade de se quantificar, por exemplo, o valor de uma determinada tecnologia, fato que exigiria estudos mais aprofundados e que fogem ao objetivo deste trabalho.

Na análise preliminar sobre a viabilidade do projeto, a COPAC efetuou a comparação com um dos candidatos a substituir das Aeronaves C-130H da FAB, que seriam as Aeronaves C-130J, parâmetro considerado para este estudo.

De acordo com os cálculos de capacidade da frota, seriam necessárias 42 Aeronaves C-130J para realizar a mesma tarefa que 28 KC-390<sup>9</sup>, número de aquisições previstas para a FAB. Considerando ainda os preços médios de mercado dessas aeronaves, o custo de desenvolvimento e aquisição das 28 Aeronaves KC-390 são inferiores à aquisição de 42 Aeronaves C-130J<sup>10</sup>.

Os resultados obtidos foram sintetizados por meio do Quadro 1, sendo possível inferir que o projeto causou impactos significativos em termos tecnológicos, e o transbordamento para outros setores ocorrerá precipuamente na própria indústria aeronáutica, já que diversas tecnologias desenvolvidas e competências adquiridas serão utilizadas para o desenvolvimento da nova família de jatos comerciais de última geração da empresa, característica do emprego dual.

Já os benefícios socioeconômicos são aqueles decorrentes do investimento em qualquer atividade produtiva de modo geral (geração de renda, empregos, desenvolvimento local, etc.), porém o nível de empregos gerados é de alta qualificação técnica, e conseqüentemente elevada média salarial, além da contribuição favorável às exportações.

---

<sup>9</sup> Capacidade da Frota = (capacidade de carga por avião X número de aviões X utilização diária)/(tempo de voo ida e volta + tempo de carregamento e descarregamento). Fonte: COPAC.

<sup>10</sup> Fatores considerados: custo de aquisição: KC-390: US\$ 70 milhões; C-130 J: US\$ 100 milhões. Retorno em Royalties para o Governo Brasileiro baseado na exportação de 300 Aeronaves. Não foram considerados os recursos aportados no desenvolvimento pelos parceiros estrangeiros, fator que aumenta a vantagem do KC-390.

No caso das exportações, embora o desempenho previsto seja expressivo, o fato de o Brasil não possuir uma cadeia de fornecedores bem estabelecida, conforme já mencionado anteriormente, faz com que a Embraer seja também uma grande importadora. O diferencial, portanto, é a grande agregação de valor que ocorre por conta do projeto, processo de manufatura, desenvolvimento de novos materiais e integração dos sistemas, fazendo com que as exportações líquidas sejam sempre positivas.

Para se ter uma ideia dessa realidade, entre 1999 e 2010 a Embraer exportou cerca de US\$ 41 Bilhões e importou cerca de US\$ 25 Bilhões, segundos dados apresentados pela empresa. Tal desempenho contribui de forma contundente para as exportações de alta tecnologia no Brasil, conforme já demonstrado na Seção 4.

**(Intencionalmente em Branco)**

Quadro 1: Efeitos de transbordamento e benefícios socioeconômicos decorrentes do desenvolvimento e produção da Aeronave KC-390 em comparação à Aeronave C-130J.

FATORES	BENEFÍCIOS COMPARATIVOS
Performance	Superior com destaque para velocidade, alcance e capacidade de carga (peso e volume).
Atendimento aos requisitos	Requisitos 100% especificados pelo COMAER
Interoperabilidade	Requisito das 3 FFAA foram considerados.
Custo do ciclo de vida	Projeto incorpora os conceitos mais modernos de gestão do ciclo de vida; sistema de monitoramento estrutural
Geração de empregos totais	Fase de desenvolvimento – 7800 produção - 12600
Desenvolvimento tecnológico e novas competências adquiridas	Desenvolvimento e qualificação de fornecedores nacionais; materiais compósitos; comandos de voo Fly -by-Wire integrais; aerodinâmica estrutural para voos em grande gama de velocidades e configurações; modelagem digital e ferramentas de simulação de engenharia; processos de manufatura.
Contribuição à balança comercial	Exportações estimadas em mais de 300 Aeronaves – Cerca de US\$ 22 Bilhões em 20 anos.
Outros	Redução de custos para atualizações do software operacional da aeronave (propriedade do COMAER); autonomia para integração de novos sistemas; gestão de obsolescência e de possíveis embargos facilitada pela expertise em gestão da cadeia de suprimentos; aperfeiçoamento de competências em desenvolvimento de simuladores e estações de planejamento de missão.

Fonte: Elaboração própria. Modelo adaptado de Hartley (2013).

Como benefício para a defesa do país destaca-se o atendimento completo aos requisitos, que contemplam também a interoperabilidade entre as Forças Armadas, como comunicações seguras, transporte de viaturas blindadas existentes no acervo do EB e da MB, transporte de tropa e lançamento de paraquedistas, reabastecimento em voo das aeronaves e helicópteros da FAB e da MB e operação em cenários complexos como da Antártida e Amazônia. Além disso, a adoção da nova aeronave representará uma significativa redução de custos de suporte logístico em todo o ciclo de vida da aeronave, incluindo as atualizações de software e integração futura de novos sistemas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atenção à BID no Brasil vem se intensificando nos últimos anos, especialmente por uma maior atuação do parlamento no sentido de apoiar as estratégias de governo para prover o setor com marcos regulatórios, políticas e incentivos apropriados.

Por outro lado, diante de tantas carências sociais, necessidade de reduzir o déficit público e obter superávit primário para o pagamento de juros da dívida pública, as autoridades se deparam com o desafio de priorizar da melhor maneira possível quais projetos de grande magnitude serão contemplados com recursos necessários para serem postos em prática.

Aqueles projetos mais bem estruturados e que apresentam elevado potencial de alavancar o desenvolvimento do país são os que se sobressaem, e nesse contexto os projetos de defesa encontram uma oportunidade para serem elencados devido aos impactos significativos no setor de alta tecnologia e geração de empregos qualificados, um dos setores mais tímidos da economia brasileira.

Conforme discutido, o setor aeroespacial brasileiro será capaz de absorver cada vez mais os investimentos na indústria de defesa aeroespacial à medida em que toda a cadeia produtiva for se desenvolvendo, e, para que isto ocorra, faz-se necessário a existência de projetos, cadência regular de encomendas e investimento em pesquisa para tornar as empresas competitivas em nível global, o que, segundo alguns autores, só seria viável para determinados nichos desse mercado, como o de aeroestruturas, por exemplo.

De todo modo, a reversão do quadro atual não é tarefa fácil, já que a indústria de defesa, devido a características peculiares, está sujeita a baixa demanda governamental, elevado tempo de maturidade dos projetos e forte competitividade internacional. Para se contrapor a esta realidade, a BID necessita de políticas públicas e incentivos adequados para corrigir as imperfeições observadas nesse mercado, de modo a garantir que o país possa produzir o seu próprio material de defesa, dentro de um escopo plausível para a estatura político-estratégica almejada pela sociedade.

As análises e resultados obtidos por meio deste trabalho não esgotam o assunto e, devido as suas limitações, carecem de outros estudos que abranjam um número maior de projetos, de modo a se produzir conhecimento suficiente para mapear e comprovar os benefícios socioeconômicos resultantes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa; Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Estratégia Nacional de Defesa**. Aprovada pelo Decreto nº 6703/2008.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Ciclo de Vida de Materiais e Sistemas da Aeronáutica**. (DCA 400-6). Brasília, DF, 2007a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio - MDIC. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. ABDI. **Diagnóstico da Base Industrial de Defesa Brasileira**. Março 2011. Disponível em <www.abdi.com.br>. Acesso em 08/jul/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio - MDIC. **Exportações brasileiras – Setores Industriais por Intensidade Tecnológica**. Janeiro-Dezembro 2013. Disponível em <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 09/jul/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio - MDIC. **Plano de Desenvolvimento do Pólo Aeroespacial da Região de São José dos Campos**. 2007b. Disponível em <www.mdic.gov.br>. Acesso em 08/jul/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto**. 2009. Versão 2.0.

COUNTERPOINT MARKET INTELLIGENCE. **Annual review of the world aerospace market**. Oxfordshire. 2013.

DAGNINO, R. Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira? **Revista de Economia Heterodoxa**, Campinas. n. 5, ano VI, p 113-137, 2008.

DECK, F. et al. **Aerospace Industry Report**. 3ª ed. Embry-Riddle: AIA, 2014.

DUNNE, J. P.; SMITH, R.P.; WILLENBOCKEL, D. Models of military expenditure and growth: a critical review. **Defence and Peace Economics**, 16:6, p. 449-461, 2005.

FERREIRA, M.J.B. **Dinâmica da inovação e mudanças estruturais: um estudo de caso da indústria aeronáutica mundial e a inserção brasileira**. 2009. 267f. Tese (Doutorado em Economia) – UNICAMP, Campinas, 2009.

FIELD, A. J. *The impact of the second world war on US productivity growth. **The economic history review***, vol 61, issue 3, p. 672-694, 2008.

FIESP. **APL São José dos Campos (Aeroespacial)**. 2014. Disponível em <[www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)>, acesso em 07 de julho de 2014.

HARTLEY, K. ***The Economics of Defence Policy: A New Perspective***. London: Routledge, 2013.

ICF INTERNATIONAL. ***Aerospace Industry Trends. Implications for Titanium Suppliers***. 2013. Disponível em <[www.icfi.com](http://www.icfi.com)>. Acesso em 08/jul/2014.

JAMES, A. D. *US Defence R&D Spending: an analysis of the impacts. Rapporteur's report for the EURAB working group ERA Scope and Vision*, 2004. Disponível em <[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)>. Acesso em 08/jul/2014.

MORAES, R.F. A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. **Texto para discussão nº 1715**. IPEA, Brasília, 2012.

MORAIS, F. **Montenegro: As Aventuras do Marechal que Fez uma Revolução nos Céus do Brasil**. Rio de Janeiro: Planeta, 2006.

OLIVEIRA, E. R.; SOARES, S.A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: ARAUJO, M.; CASTRO, C. (Org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2000. p. 98-124.

SCHIMDT, F.H; MORAES, R. F.; ASSIS, L.R.S. A Dinâmica recente do setor de defesa no Brasil: notas sobre o comportamento da demanda e o perfil das firmas contratadas. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 19, p 21-34. 2012.

SETOR aeronáutico vive nova fase de expansão. **Jornal Valor Econômico**. Seção Empresas, 10/06/2014. Disponível em: <<http://www2.valor.com.br>>. Acesso em 27/08/2014.

THE VALUE of lessons learned. **Boeing Frontiers Online**. Vol 2, Issue 8. Dezembro 2003. Disponível em <[http://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2003/december/ts\\_sf5.html](http://www.boeing.com/news/frontiers/archive/2003/december/ts_sf5.html)>. Acesso em 07/jul/2014.

**REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)**

Edição online Ed. Nº 6

Vol. I jul-dez 2014

Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA)  
da Universidade Federal Fluminense



**Apoio**

ESTA EDIÇÃO DA REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS  
ESTRATÉGICOS CONTOU COM O APOIO DA PROPPI/UFF,  
VIA PROGRAMA DE APOIO À EDITORAÇÃO DE PERIÓDICOS

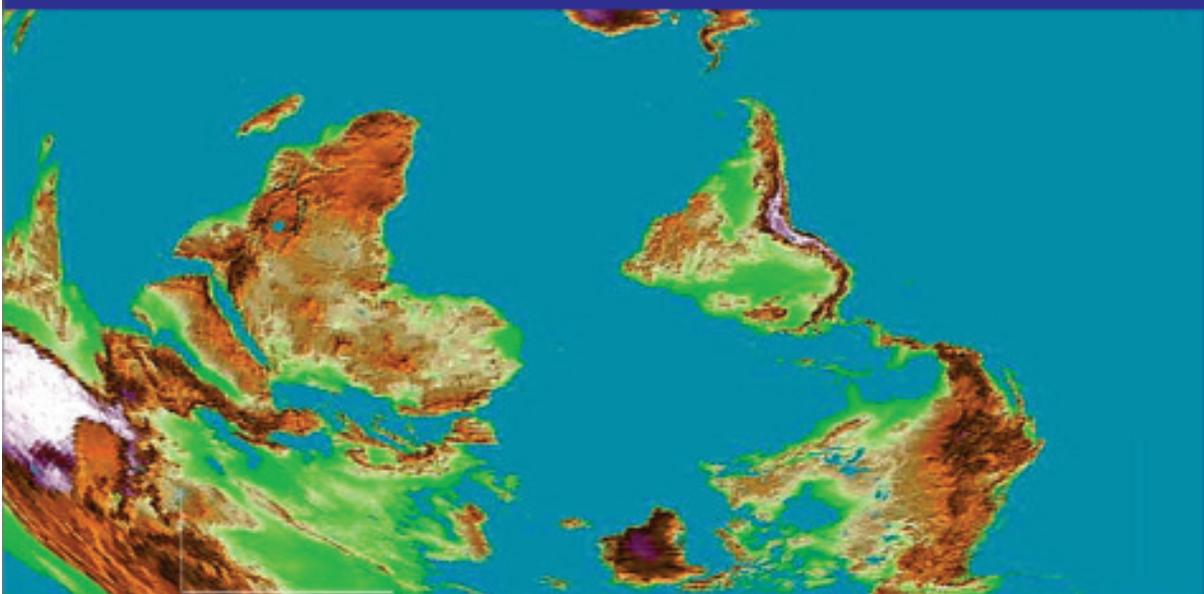
**Realização**

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)

**Produção e Divulgação**

EDITORA LUZES  
COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA  
e-mail: [editoraluzes@editoraluzes.com.br](mailto:editoraluzes@editoraluzes.com.br)  
Site: [www.editoraluzes.com.br](http://www.editoraluzes.com.br)

EDIÇÃO nº 6 - Vol. I  
jul-dez 2014  
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



**proppi**uff  
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação



Comunicação, Arte & Cultura

ISSN 1984564-2