

La Defensa Nacional en el Pensamiento Estratégico de Juan Domingo Peron: 1945-1955
Marcelo Gullo

O Protagonismo da Aviação Militar no Ideário Político Estratégico do Governo Vargas de 1930 a 1945
Paulo Pereira Santos
Ricardo Vieiralves de Castro

Transformação de Defesa? Exame do Primeiro Ciclo de Atualização dos Principais Documentos da Defesa Nacional
Juliano da Silva Cortinhas
Giovanni Hideki Chinaglia Okado

A Política Militar no Primeiro Governo Dilma Rousseff: Considerações Preliminares desde o Discurso da Mídia Brasileira
Suzeley Kalil Mathias
Guilherme Paul Berdu
Bruno Lotério

Uma Abordagem sobre a Importância de uma Base Industrial de Defesa para o Brasil e para a América do Sul na Formação de um Complexo Regional de Segurança
Alexandre Rocha Violante

Estados Nacionais, Ambiente e Tecnologias Espaciais
Ana Lucia do Amaral Villas-Bôas

Oportunidades Perdidas: Análise da Campanha Alemã na União Soviética em 1941, a partir da Teoria de Clausewitz
João Rafael Gualberto de Souza Moraes

Guerras Revolucionárias em África: O Caso da Luta de Libertação Nacional em Moçambique
Énio Viegas Filipe Chingotuane

Como os nossos Pais: Podem os Movimentos Sociais Implicar no Estado de Exceção? Um Diálogo com Giorgio Agambem
André Panno Beirão

**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 7 - Vol. I Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2015
264p.

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

AUTORES QUE PUBLICAM NESTE NÚMERO:

Alexandre Rocha Violante - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança Internacional (PPGEST).

Ana Lucia do Amaral Villas-Bôas - Pesquisadora sênior do Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST) onde integra a equipe da Coordenação de História da Ciência e da Técnica - CHC. Atua no campo de História e Sociologia da Ciência. Trabalha com políticas científicas, estudando questões relativas aos grandes programas de C&T do Estado Nacional. Graduada em Sociologia e Política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC, Mestre em Política Científica e Tecnológica pelo Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ / COPPE, Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

André Panno Beirão - Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN). Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN), Bacharel em Direito pela UNIRIO, Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval.

Bruno Lotério - Professor no Centro Universitário Moura Lacerda (Ribeirão Preto, São Paulo).

Possui graduação em pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas(Unesp/Unicamp/PUC-SP).

Énio Viegas Filipe Chingotuane - Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Instituto de Relações Internacionais de Moçambique. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança Internacional pelo PPGEST/UFF.

Giovanni Hideki Chinaglia Okado - Assessor Técnico no Gabinete do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (campus de Franca/SP) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Guilherme Paul Berdu - Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), campus de Franca. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Bolsista PIBIC-CNPq desde 2012,

João Rafael Gualberto de Souza Morais - Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP-UERJ. Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/INEST-UFF). Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense.

Juliano da Silva Cortinhas - Chefe de Gabinete do Instituto Pandiá Calógeras no Ministério da Defesa. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

Marcelo Gullo - Professor da Escola Superior de Guerra da Argentina. Professor da Universidade Nacional de Lanús (Buenos Aires, Argentina). Doutor em Ciência Política pela Universidad del Salvador Buenos Aires, Argentina). Mestre em História e Política Internacional pela Universidade de Genebra (Suíça).

Paulo Pereira Santos - Professor do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Mestre em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da UERJ.

Ricardo Vieiralves de Castro - Reitor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e professor associado do Programa de Pós-Graduação em Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social dessa mesma universidade. Foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em Comunicação pela UFRJ e Mestre e Bacharel em Psicologia pela UERJ.

Suzeley Kalil Mathias - Professora Livre Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Bolsista de produtividade do CNPq e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança (GEDES) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (FCHS-UNESP).

SUMÁRIO -

REST Nº 7

(Vol.I jan-jun 2015)

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

EDITORIAL

Eurico de Lima Figueiredo

11

LA DEFENSA NACIONAL EN EL PENSAMIENTO ESTRATEGICO DE JUAN DOMINGO PERON: 1945-1955

Marcelo Gullo

15

O PROTAGONISMO DA AVIAÇÃO MILITAR NO IDEÁRIO POLÍTICO ESTRATÉGICO DO GOVERNO VARGAS DE 1930 A 1945

Paulo Pereira Santos

Ricardo Vieiralves de Castro

39

TRANSFORMAÇÃO DE DEFESA? EXAME DO PRIMEIRO CICLO DE ATUALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS DA DEFESA NACIONAL

Juliano da Silva Cortinhas

Giovanni Hideki Chinaglia Okado

67

A POLÍTICA MILITAR NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DESDE O DISCURSO DA MÍDIA BRASILEIRA

Suzeley Kalil Mathias

Guilherme Paul Berdu

Bruno Lotério

103

UMA ABORDAGEM SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UMA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA PARA O BRASIL E PARA A AMÉRICA DO SUL NA FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA

Alexandre Rocha Violante

129

ESTADOS NACIONAIS, AMBIENTE E TECNOLOGIAS ESPACIAIS

Ana Lucia do Amaral Villas-Bôas

165

**OPORTUNIDADES PERDIDAS: ANÁLISE DA CAMPANHA
ALEMÃ NA UNIÃO SOVIÉTICA EM 1941, A PARTIR
DA TEORIA DE CLAUSEWITZ**

João Rafael Gualberto de Souza Morais

187

**GUERRAS REVOLUCIONÁRIAS EM ÁFRICA: O CASO DA LUTA
DE LIBERTAÇÃO NACIONAL EM MOÇAMBIQUE**

Énio Viegas Filipe Chingotuane

211

**COMO OS NOSSOS PAIS: PODEM OS MOVIMENTOS SOCIAIS
IMPLICAR NO ESTADO DE EXCEÇÃO? UM DIÁLOGO COM
GIORGIO AGAMBEM**

André Panno Beirão

241

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – REST EDITORIAL

Este número da REST conta com a colaboração de integrantes de cinco programas de pós-graduação. A internacionalização da edição é dada pela participação de pesquisadores da Argentina e de Moçambique. A pauta de investigações é variada no âmbito dos Estudos Estratégicos, mas confere especial atenção às questões da Defesa Nacional.

É justamente o entendimento da formulação e prática da Defesa Nacional da Argentina, no contexto do pensamento estratégico de Juan Domingo Perón, entre 1945 e 1955, o cerne da preocupação de Marcelo Gullo, professor da Escola de Defesa Nacional e da Universidade de Lanús, ambas instituições situadas em Buenos Aires.

O artigo seguinte guarda pontos de contato com anterior, tendo como foco, porém, a aviação militar no governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945. Seus autores são o atual Reitor da Universidade do Estado Rio de Janeiro, Ricardo Vieira Alves de Castro, professor associado no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social dessa universidade, e Paulo Pereira Santos, coronel aviador da reserva e professor do Curso de Mestrado da Universidade da Força Aérea (UNIFA), além de doutorando naquela referida pós-graduação.

A questão da Defesa Nacional continua em foco em mais dois outros trabalhos, que se situam nos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff. Um é de autoria de Juliano da Silva Cortinhas e Giovanni Hideki Chinaglia Okado, o primeiro pertencente aos quadros do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa e o segundo à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Eles investigam o primeiro ciclo de atualização da Estratégia Nacional de Defesa (END) e documentos afins. O outro é de responsabilidade

da professora Livre Docente Suzeley Kalil Mathias do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bolsista de produtividade do CNPq, juntamente com seus pesquisadores assistentes, Bruno Lotério (Professor no Centro Universitário Moura Lacerda em Ribeirão Preto, São Paulo, e Mestre em Relações Internacionais por aquela citada pós-graduação) e Guilherme Paul Berdu, graduando em Relações Internacionais pela UNESP e bolsista PIBIC-CNPq desde 2012. A professora e sua equipe detiveram-se no exame da política militar no primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, tendo em vista a análise da mídia brasileira sobre o assunto.

A Defesa Nacional continua no cerne das questões tratadas por Alexandre Rocha Violante, capitão-de-fragata da ativa e mestrando do Programa de Estudos Estratégicos do INEST-UFF, que elege como objeto de suas atenções a base industrial de defesa, levando em consideração o caso do Brasil e da América do Sul, considerando as condições para a formação de um complexo de segurança regional.

Por fim, a Defesa Nacional também consta da agenda de pesquisa da doutora Ana Lucia do Amaral Villas-Bôas, pesquisadora sênior do Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST), onde integra a equipe da Coordenação de História da Ciência e da Técnica - CHC. Suas análises enfeixam as relações entre os Estados Nacionais, o ambiente e as tecnologias espaciais.

A temática da guerra – nas diversas formas e vertentes que assume nos tempos contemporâneos - está presente em três artigos. João Rafael Gualberto de Souza Moraes, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), detém-se, a partir da teoria de Clausewitz, na análise de um conflito interestatal clássico, a campanha alemã na União Soviética em 1941. Énio Viegas Filipe Chingotuane, pesquisador do Centro de Estudos Estatégicos do Instituto de Relações Internacionais de Moçambique, volta seu exame para a guerra de libertação nacional em Moçambique.

Finalmente, encerra a publicação o ensaio do professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação da Escola de Guerra Naval, capitão-de-mar-e-guerra André Panno Beirão. Ele ensaia diálogo com o filósofo político italiano Giorgio Agambem a respeito de como os movimentos sociais podem implicar em um estado de exceção.

Niterói, janeiro- junho de 2015.

Eurico de Lima Figueiredo

Editor-Chefe

Marcio Rocha

Editor-Executivo

LA DEFENSA NACIONAL EN EL PENSAMIENTO ESTRATEGICO DE JUAN DOMINGO PERON: 1945-1955¹

Marcelo Gullo*

El concepto de defensa en sentido restringido: la desactivación de las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile

El concepto de Defensa Nacional, en el pensamiento de Juan Perón² tiene dos aspectos. Uno al que podemos denominar restringido y otro al que podemos llamar totalizador.

El restringido está relacionado a la parte más clásica de la Defensa, que es el aspecto militar: la defensa ante una agresión y cómo desactivarla. En esto, Perón fue un gran innovador, ya que elimina las dos grandes hipótesis de conflicto que tenía el Ejército Argentino: la hipótesis de guerra con Brasil y la hipótesis de guerra con Chile. Es por estas viejas hipótesis de conflicto, anteriores a Perón que, por ejemplo, el pensamiento tradicional del Ejército Argentino había mirado, hasta entonces, con malos ojos cualquier posibilidad de unir la Mesopotamia (compuesta por las provincias de

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Magister en Historia y Política Internacional por Universidad de Ginebra. Profesor de la Escuela Superior de Guerra.

¹ Texto redactado por el autor tomando como base su intervención en la mesa "El peronismo como insubordinación fundante", del Seminario "La Defensa en el Pensamiento de Juan Domingo Perón", realizado en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), en la ciudad de Buenos Aires, el 15 de octubre del 2014.

² Cuando hablamos de la Defensa Nacional de la República Argentina, en el pensamiento del tres veces presidente constitucional, el Gral. Juan Domingo Perón, debemos tener en cuenta que él, al reflexionar, tiene en mente, el mapa de una Argentina bicontinental, una Argentina que se extiende desde la Quiaca al Polo Sur. Y nosotros, comúnmente -me refiero a los que no vivimos entre 1945 y 1955 - tenemos en mente, una Argentina acotada, aquella que se extiende desde La Quiaca a Ushuaia. Si no tenemos en cuenta esta concepción bicontinental, no podemos entender qué tiene en mente, Perón, cuando se refiere a la Defensa Nacional en sentido restringido. Se trata de la defensa de este territorio ampliado hasta el Polo Sur, y que, por así decir, Perón piensa ocupar. El territorio que Perón quiere defender, es un territorio deseado.

Entre Ríos, Corrientes y Misiones) con puentes sobre el Río Paraná, en tanto pensaba que dicha zona, era el escenario natural de una potencial guerra con Brasil. Si había conflicto, las hostilidades se desarrollarían en la Mesopotamia y había que detener al ejército brasileño allí. El Paraná, entendía el pensamiento militar tradicional argentino, formaría una especie de barrera natural contra dicha invasión: la última defensa. Una especie de gigantesca línea Maginot pero, natural.

Perón desactivó ambas hipótesis. Para Juan Perón, en cambio, tanto Brasil, como Chile, no eran enemigos naturales de la Argentina, sino, todo lo contrario, aliados naturales.³ La única hipótesis de conflicto posible, para Perón, provenía de un ataque extra-continental. Lo único que podía hacer, el hecho de mantener las viejas ideas de potenciales conflictos con Brasil o Chile, era agravar esa posibilidad de agresión extra-continental y esto, porque las mismas podían ser fácilmente utilizadas y azuzadas, llegado el caso, por un enemigo estratégico extra continental. En ese escenario, dentro del pensamiento de Perón, la Argentina sería incapaz de soportar una agresión en dos frentes o bien, una agresión combinada: la de una potencia extra regional y la de un país limítrofe, a la vez.

Quizás, lo que Perón tuviese en mente fuera la situación sufrida por Alemania durante la Primera Guerra Mundial, es decir la de tener que combatir en dos frentes al mismo tiempo.⁴ Perón, reiteremos, planifica, por el contrario, desactivar estratégicamente esas hipótesis mediante la propuesta - no casualmente realizada en el Aniversario del día de la independencia de Brasil, en 1951 - de constituir un nuevo "A.B.C" (Tratado de Integración Argentina, Brasil, Chile). Perón ve, en un acuerdo entre Argentina, Brasil y Chile, el camino hacia la integración de la América del Sur.⁵ A partir de este núcleo de

³ Al respecto ver: METHOL FERRÉ, Alberto, Perón y la alianza argentino brasileña, Córdoba, Ed del Corregidor, 2000.

⁴ Perón fue un estudioso de la Primera Guerra Mundial fruto de esos estudios es su libro, El Frente Oriental de la Guerra Mundial en 1914. Estudios estratégicos, publicado en 1931. Al respecto ver PERON, Juan Domingo, Obras Completas, tomo 1, Ed. Universidad Hernandarias, Buenos Aires, 1997.

⁵ Al respecto ver: GULLO, Marcelo, Argentina Brasil. A grande oportunidade (prefacio de Helio Jaguaribe), Rio de Janeiro, Ed. Mauad, 2006.

aglutinación, pensaba Perón, se llegaría paulatinamente, a una asociación más amplia: la de América del Sur en su conjunto.⁶ Aglutinación que, en pensamiento de Perón, constituiría la verdadera fortaleza defensiva del sub-continente todo, incluida, obviamente la Argentina. En síntesis, lo que Perón pensaba era que la única defensa posible de cada una de las unidades nacionales de suramérica estaba en la defensa conjunta de la América del Sur. Todos juntos defendiendo a cualquier país que pudiese ser agredido. Es, en ese sentido, que el 12 de julio de 1947, los cancilleres argentino y chileno, Bramuglia y Gómez, firmaron en Buenos Aires una declaración conjunta afirmando los derechos de la Argentina y Chile sobre la Antártida y adoptaron la decisión de encarar conjuntamente el conocimiento científico y la explotación de la región. En otra declaración se estableció que ambas partes se comprometían a proteger y defender en forma conjunta la porción de la Antártida comprendida entre los meridianos 25ª y 90ª, espacio que fijaba los límites continentales del lado Pacífico y del Atlántico, cuya proyección definía la porción del continente antártico suramericano. El acuerdo fue ratificado por los presidentes Perón e Ibáñez en Buenos Aires dentro del marco de los acuerdos de la política de Bloques impulsada por Perón y popularmente conocida como "A.B.C" (Argentina, Brasil y Chile), tendientes como ya afirmásemos a fomentar la integración regional suramericana.⁷

⁶ Perón planteó de forma pública el nuevo A.B.C. el 22 de septiembre de 1951 al conmemorarse un aniversario más de la independencia del Brasil, ocasión en que el presidente argentino ofreció un gran banquete en honor al embajador brasileño en Buenos Aires. El 20 de diciembre de 1951 el presidente Perón publicó bajo el seudónimo – por todos conocidos- de Descartes un artículo en el diario Democracia donde afirma: "*La unidad comienza por la unión y ésta por la unificación de un núcleo básico de aglutinación...El signo de la Cruz del Sur puede ser la insignia de triunfo de la América austral. Ni Argentina ni Brasil ni Chile aisladas pueden soñar con la unidad económica indispensable para enfrentar un destino de grandeza. Unidos forman, sin embargo, la más formidable unidad a caballo sobre los dos océanos de la civilización moderna. Así podrían intentar desde aquí la unidad latinoamericana con una base operativa polifacética de impulso indetenible. Desde esta base –prosigue- podría constituirse hacia el norte la Confederación Sudamericana, unificando a todos los pueblos de raíz latina...Unidos seremos in conquistables; separados, indefendibles*". PERON, Juan Domingo, Política y Estrategia (1951/1953), Buenos Aires, Ed., Fabro, p. 200.

⁷ Al respecto ver CARDOSO, Julio, GULLO, Marcelo, PESTANHA, Francisco, TREJO, Cesar, Malvinas en la Historia. Una perspectiva suramericana, Ed de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2011.

La ocupación efectiva de la Antártida y el enfrentamiento con Gran Bretaña

Aclaremos algo: la potencia extra regional a la que Perón consideraba como una posible agresora de la Argentina, era Gran Bretaña. ¿Por qué? Porque era el único poder real que podía disputarle al país, la posesión de la Antártida. Ésta y las aguas del Atlántico Sur, en el pensamiento defensivo de Perón, conformaban la única posibilidad argentina, desde el punto de vista geográfico, de alcanzar, mínimamente, un "umbral de resistencia" y esto porque el territorio antártico reclamado por Argentina, implicaba que su territorio se duplicase y, de ese modo, se duplicasen también, sus riquezas. El territorio antártico, además, poseía – y posee – una ventaja: esta deshabitado. De ese modo, la Argentina no tiene, a los ojos de Perón posibilidad, ni necesidad de agredir o usurpar territorio o población alguna, reclama un territorio que geográficamente le pertenece, la potenciaría y, sin embargo, para lograr su posesión efectiva, no debe agredir a país o población alguna. Es, en ese sentido, que la Armada Argentina procede el 31 de marzo de 1947 a crear en la Antártida la Base Melchior y, el 25 de enero de 1948 la Base Decepción. A su vez el Ejército Argentino se suma al esfuerzo por reforzar la soberanía argentina en la Antártida fundando, el 18 de enero de 1950, la Base Gral. Belgrano con el objetivo de asegurar la presencia Argentina en el Mar de Wedell y como punto de apoyo para una proyectada expedición al Polo Sur. Poco después, el Ejército Argentino crea, el 21 de marzo de 1951, la Base Gral. San Martín y, el 17 de diciembre de 1952, la Base Esperanza.⁸

Importa resaltar que, el presidente Perón, para remarcar la importancia estratégica que le adjudicaba a las expediciones de la Armada y del Ejército Argentino al continente antártico, despidió personalmente junto con todo su gabinete en pleno, el 12 de febrero de 1951, en el puerto de la ciudad de Buenos Aires, a la expedición del Ejército que, el 12 de febrero de 1951 partió rumbo al continente antártico.

⁸ Al respecto de la fundación de bases militares argentinas en el continente antártico y de la ocupación efectiva de la Antártida por parte de gobierno argentino ver: QUEVEDO PAIVA, Adolfo, Medio siglo del Ejército en nuestra Antártida, Ed. Dunkel, Buenos Aires, 2001.

En este gran proyecto, que es la ocupación efectiva de la Antártida, debemos destacar la intención del presidente Juan Perón, de que, para el año 1956, la base militar antártica Esperanza (ya por entonces establecida), se transformase en "Pueblo San Lorenzo", es decir, en una pequeña ciudad -de una determinada cantidad de familias argentinas que ya se habían ofrecidos como voluntarias- con un gobierno civil elegido democráticamente. Con lo cual la República Argentina, iba a poseer uno de los títulos más importantes que se pueden tener respecto de un territorio en el plano del Derecho Internacional, que es la ocupación efectiva del territorio. La fundación del "Pueblo San Lorenzo" quedó establecida como un objetivo estratégico en el Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista. Es en este período que Argentina adquiere su primer rompehielos, el Gral. San Martín, construido en Bremerhaven, Alemania, en un plazo record de 9 meses y que resultó excelente, prestando servicios durante 25 años. Importa resaltar que, a fines de 1947, una escuadra de la Armada Argentina inició maniobras en las aguas próximas a las islas Malvinas, que incluyeron el desembarco de personal y equipamiento en varias islas del Atlántico Sur. Esta escuadra, en enero de 1948, se constituyó en una verdadera flota, con más de 200 hombres embarcados, siendo el encuadramiento naval más importante que ha navegado las aguas del Atlántico Sur hasta la expedición británica en la Guerra de Malvinas. Importa destacar que para 1949 la Fuerza Aérea Argentina era la más importante de Latinoamérica. Estos desembarcos y actos de soberanía, significaron serios enfrentamientos con Gran Bretaña, llegando al intercambio de fuego en la zona de Bahía Esperanza el 1 de febrero de 1952. En esa ocasión la guarnición argentina del Destacamento Naval Esperanza, a las órdenes del Teniente de Corbeta Isidoro Paradelo obligó a retirarse con fuego de ametralladora al personal británico del buque inglés John Biscoe. En represalia a esta acción argentina, el 15 de febrero de 1953, desembarcan en caleta Balleneros, donde la Armada Argentina había establecido el refugio Teniente Lasala, 32 Royal Marines, procediendo a destruir el refugio y a apresar a los marinos argentinos que se encontraban custodiando el mismo. En el continente antártico y las aguas del Atlántico Sur, hasta septiembre de 1955 – en que el gobierno constitucional de Juan Domingo Perón

es derrocado, por un golpe militar inducido por Inglaterra –, la relación entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña es de una tensión extrema.⁹

El concepto de defensa en un sentido totalizador

Hasta el momento nos hemos referido al pensamiento del General Perón en materia de defensa nacional en un sentido restringido. Sin embargo, como lo hemos propuesto al postular esta exposición, nuestra intención es referirnos, también, a su pensamiento desde un punto de vista totalizador o integral. Perón expone por primera vez su concepción sobre la defensa nacional en sentido totalizador o integral durante la Conferencia que pronunciara, en ocasión de la inauguración de la cátedra de defensa nacional, en la Universidad de la Plata, el 10 de junio de 1944.¹⁰

⁹ Al respecto de la influencia británica en el golpe de estado de 1955 resulta interesante leer el libro de Juan Perón, titulado *Del poder al exilio*. Como y quienes me derrocaron, en el cual el presidente argentino responsabiliza a Gran Bretaña - y no a Estados Unidos- como promotora del golpe de estado. En dicho libro Perón afirma: *"El Golpe de Estado que ha derribado a mi gobierno, elegido con una mayoría de votos aplastantes, después de elecciones claras y limpias... (ha sido) financiado por fuerzas que se agitan dentro y fuera de la Argentina..La conclusión de esos sucesos, es que hemos sido objeto de un verdadero ataque armado, no muy distinto de aquel que hizo posible la caída de Mossadegh; como Premier persa, también nosotros fuimos víctimas de la sorda lucha por el petróleo. El consejero comercial inglés en Buenos Aires, declaró un día, con desusada franqueza, que cualquier esfuerzo realizado por quienquiera para asegurarse la producción petrolífera argentina, sería considerado en Londres como un atentado a los intereses británicos. La armada argentina, que presume de haber sido la protagonista número uno de esta 'victoria' no parece darse cuenta de haber jugado en cambio, el simple y absurdo rol de 'caballo de Troya'. El objetivo era impedir que los recursos petrolíferos argentinos fuesen explotados de manera de concurrir al desarrollo industrial del país y la lucha era principalmente contra los Estados Unidos que según nuestros adversarios, habían tenido la 'culpa' de proporcionarnos una operación sobre bases sólidas y concretas. No es necesario retroceder mucho en el tiempo para hallar la prueba de lo que digo. Basta con leer el contenido de un documento que en estos días y bajo la forma de publicación clandestina circula por Buenos Aires"*. PERON, Juan Domingo, *Del poder al exilio*. Como y quienes me derrocaron, Buenos Aires, Ed. Síntesis, 1982, págs. 5 y 7.

¹⁰ En la clase magistral del 10 de junio de 1944- calificada por el historiador Fermín Chávez como acta fundacional de peronismo- el coronel Perón afirma: *"Las dos palabras, 'Defensa Nacional', puede hacer pensar a algunos espíritus que se trata de un problema cuyo planteo y solución interesan o incumben únicamente a las fuerzas armadas de una nación. La realidad es bien distinta. En su solución entran*

Del análisis excautivo de dicha conferencia se desprende que Perón concebía a la Defensa, como un proceso de Insubordinación Fundante. Es, a tal efecto que debemos hacer referencia a aquello que Perón tenía en mente. No nos referiremos sólo a su inteligencia e imaginación, sino a una serie de reflexiones que se venían desarrollando dentro del Ejército Argentino desde hacía mucho tiempo y que Perón va a sintetizar.

Por entonces, había militares argentinos que sostenían que la gran lección a extraer de la Primera Guerra Mundial era que los conflictos bélicos no se ganan en los campos de batalla, sino que se ganan – o pierden – en las fábricas. De esta concepción surge la persuasión, extendida entre muchos militares de la época, de que la industrialización de la Argentina era una cuestión indispensable para una apropiada Defensa nacional. Además, respecto a la Gran Guerra, había que tener en cuenta algunas cosas, como la derrota de la Rusia zarista frente a Alemania y la revolución bolchevique. En sectores del Ejército Argentino existía preocupación por el pensamiento comunista y la proliferación del comunismo como partido internacionalista. Veían en eso la destrucción de los conceptos de patria, nación y familia.

en juego todos sus habitantes; todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas, todos los medios de transportes y vías de comunicación, siendo las fuerzas armadas únicamente, como luego veremos en el curso de mi exposición, el instrumento de lucha de ese gran conjunto que constituye la Nación en armas...Un país en lucha puede representarse por un arco con su correspondiente flecha, tendido al límite máximo que permite la resistencia de su cuerda y la elasticidad de su madero, y apuntando hacia un solo objetivo: ganar la guerra. Sus fuerzas armadas están representadas por la piedra o el metal que constituye la punta de la flecha; pero el resto de ésta, la cuerda y el arco son la nación toda, hasta la mínima expresión de su energía y poderío...(es por ello que)...La defensa nacional exige una poderosa industria propia y no cualquier industria, sino una industria pesada. Para ello, es indudablemente necesaria una acción oficial del Estado, que solucione los problemas que ya he citado y que proteja a nuestras industrias, si es necesario...Al mismo tiempo, es necesario orientar la formación profesional de la juventud argentina. Que los faltos de medios o de capacidad, comprendan que mas que medrar en una oficina pública, se progresa en las fábricas y talleres y se gana en dignidad muchas veces...Las escuelas industriales de oficios y facultades de química, industrias, electrotécnicas, deben multiplicarse. La defensa nacional de nuestra patria, tiene necesidad de ellas". PERON, Juan Domingo, El pueblo quiere saber de qué se trata, Buenos Aires, Ed. Freeland, 1973, págs. 69 a 86.

En relación a este tema, Perón les dice a sus camaradas que se estaban preocupando por el efecto, que es el comunismo, cuando en realidad tenían que prestarle atención a la causa, que es la injusticia social. Perón sostenía algo revolucionario para ese momento: y era que, la industrialización de la Argentina, que sería un proceso de Insubordinación Fundante, no podía sino ir ligada a la Justicia Social.

Debemos entonces decir qué entendemos por proceso de Insubordinación Fundante.¹¹ Para ello, tenemos que remontarnos a la época de Isabel I de Inglaterra y preguntarnos de qué vivía, en aquellos años, dicha nación. Inglaterra vivía de la producción de lana en bruto que le exportaba a los Países Bajos, las actuales Holanda y Bélgica. Para revertir esa situación de algo que podemos denominar mono-ingreso de carácter primario, lo que hizo Inglaterra fue comenzar un proceso por el cual el Estado dijo: "Señores, vamos a fomentar la industrialización de nuestra lana en Gran Bretaña y para eso vamos a ir poniendo mayores barreras a la entrada de productos provenientes de los Países Bajos." A este proceso podríamos llamarlo, en términos actuales, una sustitución de importaciones forzada por un proteccionismo económico.¹² Se trata de una prohibición, si se quiere, y toda prohibición, por sí sola no sirve para nada, sino va acompañada de un adecuado impulso estatal. De este modo, llegamos al concepto de impulso estatal, que pone en acto todo lo que el Estado tiene en potencia. Nos referimos a los elementos de poder del Estado.

¹¹ Al respecto ver: GULLO, Marcelo. A insubordinação fundadora. Breve história da construção do poder pelas nações, Florianópolis, Ed. Insular, 2014.

¹² 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, Vivían, El Imperio británico, Cuadernos de Crisis nº 24, Buenos Aires, Ed. Del noroeste, 1976.

Haciendo referencia a distintos autores, podemos pensarlos como una pirámide. En la base de la misma, está el factor geográfico, un segundo escalón lo ocupan los recursos naturales, o sea estamos hablando de elementos tangibles. Al ir escalando la pirámide, nos encontraríamos con el poder económico industrial, pero además con otros elementos intangibles del poder nacional, como la moral nacional o el carácter nacional. Y cuando la pirámide no está trunca, nos topáramos con una élite de conducción nacional y a veces con la existencia de un gran hombre. Morgenthau se preguntaba qué hubiese sido de EEUU sin Washington o Hamilton. Por nuestra parte, podríamos preguntarnos qué hubiese sido de Francia sin De Gaulle, de Argentina sin Perón o de Brasil sin Vargas, sólo por mencionar ejemplos muy notorios.

Avanzando en esta línea de análisis, podríamos darnos cuenta que los factores intangibles son, quizás, tanto o más importantes que los tangibles.

Inglatera, entonces, va a desarrollar este proceso industrializador, aunque tampoco va a descuidar jamás otros elementos intangibles del poder nacional, como el carácter nacional y la moral nacional. Decía Federico List que era difícil saber si Gran Bretaña fue potencia por haber sido el primer país en industrializarse en el mundo o por haber mantenido un férreo carácter nacional y una moral nacional profunda por mucho tiempo.

Como dijimos, Inglaterra nunca descuidó ninguno de ambos aspectos. El que nos interesa a nosotros, que es la industrialización británica, se va a desarrollar durante el período isabelino a partir de un fuerte proteccionismo y un adecuado impulso estatal. ¿En qué consistió el impulso estatal? En trasladar a Gran Bretaña a holandeses y belgas, a los que nosotros llamaríamos, hoy en día, capitanes de industria, porque los ingleses no tenían ningún tipo de experiencia industrial. Esto le permitirá a Inglaterra iniciar este proceso industrializador, impulsado por el Estado.

Y esta industrialización, incipiente en el período isabelino, es la que va a posibilitar la gran industrialización británica a partir de 1750 con el invento de la máquina de vapor. Así, Inglaterra se convierte en la gran primera potencia industrial del mundo. Hobsbawm decía que en la única potencia industrial del mundo, si bien había pequeños núcleos industrializadores en Francia.¹³

¹³ HOBBSAWM, Eric, *Industria e Imperio*, Buenos Aires, Ed. Ariel, 1998, p. 37.

Por otra parte, lo más importante es que Gran Bretaña, a partir de este período, comienza a reflexionar sobre cómo hacer para que las otras unidades políticas del sistema no lleguen al estadio de poder que ella había alcanzado. E Inglaterra va a convertirse así en la patria de la Economía como ciencia: Una ciencia "nueva" que, el pensamiento inglés, va a ir separando de la Filosofía para aproximarla a las Ciencias Naturales, con el objetivo de que los argumentos que blandirá esta supuesta nueva ciencia sean indiscutibles, como la ley de gravedad. ¿Y cuál es la ley de gravedad en la economía, según Adam Smith? Que el Estado jamás debe intervenir en el mercado, pero sobre todo que la economía mundial es un gran reloj universal y que si alguien le pone la mano encima, colocando por ejemplo barreras proteccionistas, no sólo se afecta negativamente a sí mismo, sino a todos.

Desde esta perspectiva, la relación comercial entre las distintas unidades es el librecomercio, y esto es así porque hay una división internacional del trabajo que nos favorece a todos. Cada uno tiene una cosa para hacer, y la naturaleza así lo ha querido. Claro, todo error tiene un contenido de verdad, ya que nadie podía discutir que esa división tenía un sentido profundo en cuanto se refería a los productos naturales.: Es lógico, por ejemplo, que no se plantase bananos en la Pampa Húmeda, ni trigo en el Amazonas. Pero esto no se ajustaba a la industria, que es siempre una creación artificial del hombre, e Inglaterra borraba de un plumazo su propia historia y pasaba a predicar lo contrario a lo que había hecho para industrializarse.

Pero nosotros, los latinoamericanos, no fuimos las únicas víctimas de tal estrategia de subordinación ideológica ideada por Gran Bretaña para que otros estados no se industrializaran. También lo fueron, por ejemplo, los franceses: la élite política francesa, en una noche de borrachera ideológica, ni bien se desarrolla la Revolución, en 1789, va a instaurar el libre comercio. Y así resulta que ellos liberaban países para que detrás vinieran los ingleses a vender sus telas a los compases de la Marsellesa. Hasta la llegada de Napoleón, que se da cuenta de que el establecimiento del libre comercio había sido un error fatal para Francia. De ahí el bloqueo continental para derrotar a Gran Bretaña y la industrialización de Francia y de otras regiones de Europa. ¹⁴

¹⁴ 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*

Pero nos interesa remarcar aquí que, a partir de la Revolución Industrial, si bien Inglaterra no deja de utilizar la fuerza o las presiones económicas, su principal arma de dominación mundial será la subordinación ideológica-cultural. Sin duda alguna el "imperialismo cultural"¹⁵, fue la principal herramienta de dominación utilizada por Gran Bretaña. Si esto es cierto, también lo es el hecho de que todo proceso emancipatorio exitoso sólo puede darse a partir de un proceso de insubordinación ideológica al que debemos sumarle un adecuado impulso estatal.

Perón ha sido advertido por sus profesores alemanes, durante su formación en el Colegio Militar de que el librecomercio es una ideología de dominación exportada por Gran Bretaña para impedir la industrialización de otros estados, y es esa la razón por la cual ese joven Coronel, a partir de 1943, comienza un proceso de

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.' ROSA, José María, Historia Argentina, Buenos Aires, Ed. Oriente, 1974, p. 12.

¹⁵ **"El imperialismo cultural"** –afirma Hans Morgenthau– es la más sutil y, en caso de llegar a triunfar por sí sola, la más exitosa de las políticas imperialistas. 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 entre las naciones. Si se pudiera imaginar 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. MORGENTHAU, Hans, Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 86.

insubordinación ideológica contra el orden ideológico dominante en materia económica: el liberalismo económico y el librecomercio. Mejor dicho, él va a sintetizar y popularizar el proceso de insubordinación ideológica. Ya que, en realidad, dicho proceso había sido iniciado por muchos argentinos, de distintas posiciones ideológicas y políticas, a partir de 1930, cuando, por la crisis comienza a caerse la máscara de una Argentina próspera, ligada a Gran Bretaña y se advierte la situación semicolonial de la Argentina. Y esos argentinos van a empezar a denunciar tal situación: desde el nacionalismo católico, podemos citar a hombres tales como Leonardo Castellani (1889-1981); desde la izquierda marxista nacional, a jóvenes como Aurelio Narvaja y Jorge Abelardo Ramos (1921-1994); y también desde el nacionalismo militar, con sus reflexiones que ya se venían desarrollando a partir de la Primera Guerra Mundial, con el Gral. Manuel Savio (1892-1948) y antes con el Gral. Enrique Mosconi (1877-1940) y el Gral. Alonso Baldrich (1870-1956); y desde el radicalismo yrigoyenista con la gente de FORJA, con Arturo Jauretche (1901-1974) y con Raúl Scalabrini Ortiz (1899-1959), y la denuncia de los ferrocarriles como herramienta de dominación.

Estos argentinos que empiezan a plantear que el país sufre un proceso de subordinación ideológica, y que no sólo ha consistido en la aceptación de la teoría del librecomercio y de la división internacional del trabajo como una panacea que iba a llevar al país al progreso, sino que, además, se había falsificado la historia. Y entonces llegamos, finalmente, a la denuncia de la misma que hace el denominado "Revisionismo Histórico", con los hermanos Rodolfo (1897-1967) y Julio Irazusta (1899-1982), Manuel Gálvez (1882-1962), Ernesto Palacios (1900-1979), Ricardo Font Ezcurra (1895-1955), José María Rosa (1906-1991) y tantos otros.¹⁶ Revisionismo histórico al que Perón adhirió desde muy joven.¹⁷

¹⁶ Al respecto del Revisionismo histórico ver: GULLO, Marcelo, La necesidad de un nuevo revisionismo histórico, en O'DONNELL, Pacho (compilador), La otra historia. El revisionismo nacional, popular y federalista, Buenos Aires, ed. Ariel, 2012.

¹⁷ Al respecto de la adhesión de Perón al Revisionismo histórico, ver: GULLO, Marcelo, Perón, teniente rosista y presidente sanmartiniano. La confirmación del revisionismo histórico como movimiento popular, nacional y federalista, en O'DONNELL, Pacho (compilador), La otra historia. El revisionismo nacional, popular y federalista, Buenos Aires, ed. Ariel, 2012.

Perón, va a sinterizar esa insubordinación ideológica, que va a tener su expresión más acabada en su desarrollo de la teoría de la "Tercera Posición". Él, ante un escenario global en el que ya ha terminado la Segunda Guerra Mundial y en el que se presentan dos grandes poderes victoriosos, sostiene lo siguiente: que hay dos grandes ideologías de dominación: el comunismo, por un lado, y el liberalismo extremo, por el otro. De allí que plantee intentar elaborar una "Tercera Posición" que, en el fondo, es una insubordinación ideológica, tanto contra el comunismo internacionalista como, contra el capitalismo salvaje que Perón también rechaza.¹⁸

No es que él innove en forma absoluta, sino que se apoyó, principalmente, en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, en el pensamiento de Colmar von der Goltz, Jacques Maritain, Federico List, Miguel de Andrea, Manuel Ugarte, Víctor Raúl Haya de la Torre, Alejandro Bunge, y José Luis Torres entre otros. Sin duda alguna, realizando una profunda síntesis, Perón va a reconocer y a incorporar aspectos ya pensados por otros.¹⁹

Y esto es algo fundamental, porque la concepción de Perón es que si la guerra es total, la defensa también lo es. Es decir, no hay ninguna posibilidad de defensa del país, sin industrialización. Y tampoco hay posibilidad de defensa, sin justicia social. Porque mal puede marchar un ejército a la guerra si su frente interno está dividido, ya que entonces le ocurriría lo mismo que a la Rusia zarista: estallaría una revolución interna.

De modo que la justicia social complementa a la industrialización, además de que es el elemento de dignificación del hombre. Pero acá se plantea para Perón un gran problema, que comúnmente no está expresado en el peronismo, ni tampoco en la reflexión académica hecha desde sectores no peronistas o antiperonistas. Me refiero a que Perón es consciente de que la Argentina tenía demasiada población para un proyecto agrícola ganadero y, al mismo tiempo, poca para un proyecto industrial clásico. Es un gran problema que la Argentina arrastra hasta el día de hoy.

¹⁸ Al respecto ver: PERON, Juan Domingo, Tercera Posición y Unidad Latinoamericana. Selección e introducción de Fermín Chávez, Buenos Aires, Ed. Biblos, 1985.

¹⁹ Al respecto ver: PIÑEIRO IÑÍGUES, Carlos, Perón. La construcción de un ideario, Buenos Aires, Ed. Ariel, 2013.

¿Cómo se sale pues de esta cuadratura del círculo? La gran innovación de Perón es que, de ese problema se sale utilizando el concepto de **"salto de rana"**. El fenómeno conocido como "salto de rana", es aquel por el cual una economía subdesarrollada logra explotar eficazmente una nueva tecnología y así, de un solo salto, alcanzar a los países avanzados. De esta forma el proyecto económico de Perón para salir del subdesarrollo divergía sustancialmente de la propuesta desarrollista elaborada por Raúl Prebich, que consistía en la "profundización" del proceso de sustitución de importaciones para poder de esa forma "subirse al tren" de la Revolución Industrial, tal cual como se había subido EEUU luego de desafiar al poder británico y realizar su propia insubordinación fundante después de que el bando industrialista ganara la guerra civil.

Perón afirma que ése es el camino válido para la industrialización clásica que la Argentina no podía justamente realizar por no tener la población suficiente. Pero tal cosa no implicaba para él que la Argentina debía abandonar o desproteger a las industrias que se habían desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial porque la Argentina, para mantener la paz social necesitaba garantizar la ocupación efectiva de la población. La Segunda Guerra Mundial había actuado como un elemento protector de la industria, en tanto se había interrumpido la llegada de productos británicos y norteamericanos, y había hecho surgir una incipiente industria argentina, por sustitución de importaciones. Pero dicha industrialización había nacido anárquicamente, sin planificación alguna. Las preguntas que se hacía el General Perón eran: cuando se acabe el conflicto bélico, ¿qué vamos a hacer? ¿Lo que hicimos después de que terminara la Primera Guerra Mundial? ¿Abrir las fronteras de nuevo? ¿Vamos a aceptar lo que EEUU propone, que es la teoría del libre comercio?²⁰ Estamos hablando de Norteamérica, heredera del pensamiento británico y que había sido proteccionista por un siglo y que de repente, se presentaba como la campeona del libre comercio.

²⁰ Estas preguntas Perón las plantea durante su durante la Conferencia que pronunciara, en ocasión de la inauguración de la cátedra de defensa nacional, en la Universidad de la Plata, el 10 de junio de 1944.

Perón se preguntaba: ¿vamos a aceptar todo eso? No, se respondía, vamos a hacer como si la guerra continuase. Es decir, vamos a poner una gran barrera proteccionista para que las manufacturas extranjeras, principalmente las norteamericanas, no entren al territorio argentino, y entonces así podremos mantener el pleno empleo. Aunque Perón sabía que esa estructura industrial iba al fracaso, dado que el mercado argentino era muy pequeño. Entonces, de nuevo, ¿cómo se sale de la cuadratura del círculo?

Primeramente, tengamos en cuenta que el pensamiento de Perón se divide en dos partes o momentos: la táctica y la estratégica. A Perón se le plantea un problema táctico y otro estratégico. El primero es que Perón no podía permitir que los argentinos quedasen, de vuelta, desamparados, ni que las industrias cierran, ni que la mitad de la población se sumiese, de vuelta, en la miseria. Para evitar esto, la solución táctica era el proteccionismo. Pero, estratégicamente, ¿cómo vamos a solucionar el problema de la falta de población suficiente? Con el "salto de rana" que le permitirá a la economía argentina lograr explotar eficazmente una nueva tecnología y así, de un solo salto, alcanzar a los países desarrollados, responde Perón. El entonces coronel Perón pensaba que si los argentinos eran pocos para un proyecto industrial clásico, no lo eran para un proyecto industrializador innovador y radical. Es decir, para un proyecto que se apropie de la tecnología de punta. Para eso, eran suficientes. Perón le va a decir a Eva: Somos un gran país en extensión, tenemos una gran cantidad de materia prima, pero fallamos en lo que dijo Alberdi: que gobernar es poblar. Y entonces no tenemos otra alternativa que la alianza con el Brasil y la realización de un proyecto de innovación tecnológica radical.²¹ De forma que propone apropiarse de las dos grandes tecnologías de punta del momento: la aeroespacial y la nuclear.

²¹ El embajador Abel Posse afirma: "*Perón conocía su límite. Éramos un gran país en extensión, con una población inteligente pero mínima. Ese era el talón de Aquiles. Una vez Eva se animó a discutirle y él dijo: 'Mirá Eva, los argentinos no podemos hacer nada significativo en el plano del poder mundial, pese a tu entusiasmo. Nuestra única revolución tiene que ser moral, política, latinoamericana. Somos apenas 16 millones. Eso es nada. Fallamos a no haber seguido a Alberdi con su gobernar el poblar. Ahora solo podemos negociar con la Sinarquía con mucha prudencia, y crear un modelo de vida independiente que pueda servir de base a la unión latinoamericana. Somos tan pocos y un crecimiento demográfico tan débil, que pronto no tendremos otro futuro histórico que la alianza total con Brasil.*". POSSE, Abel, *La pasión según Eva*, Buenos Aires, Ed. Emece, 1997, p.

Por eso va a organizarse algo que sólo se ha estudiado desde la denostación, ya que se lo verá como una cosa nazi-fascista o como un hecho de corrupción. Me refiero a la operación de inteligencia más importante que Argentina realizó en su historia: la Operación "Arco Iris", que tenía por objetivo estratégico traer a la mayor cantidad de científicos alemanes al país.²² Ya que – pensaba Perón – si uno está retrasado en lo referido al avance científico/tecnológico, no hay otra forma de hacer el salto de rana que traer a esos cerebros que ya alcanzaron dicho estadio para que le enseñen a uno como se hacen las cosas. Por poner en marcha la operación "Arco Iris", Perón ha sido acusado reiteradamente de tener afinidad con el nazismo pero, importa resalta que el gobierno estadounidense hizo lo mismo: llevó científicos alemanes a Norteamérica, por ejemplo a Von Braun, que encarará el gran proyecto espacial de EEUU. Y si hoy uno visita la NASA, va a descubrir que una de sus principales áreas lleva su nombre²³.

²² *"El viaje de Evita a Europa – afirma Frank Garbeliy un reconocido escritor furibundamente antiperonista- fue presentado oficialmente como una gira de buena voluntad, para mejorar las relaciones comerciales entre la Argentina y las naciones del viejo continente...Los preparativos del viaje se iniciaron en octubre de 1946 y demandaron medio año. Paralelamente al programa oficial –gira promocional de la Argentina y su nueva política exterior- Perón y sus estrategias perseguían un segundo proyecto mantenido en celoso secreto: la caza de científicos alemanes y patentes industriales y bélicas alemanas. Para ello utilizaron a Suiza como plataforma de intercambio. Todo indicaría que Evita recién se enteró de ese propósito secreto durante el viaje y que, además, sólo era informada de aspectos puntuales. Porque su viaje, en realidad, no fue otra cosa que una hábil maniobra de distracción. Mientras la diva argentina, con sus espectaculares y pomposas actuaciones, atraía la atención de todos, los diplomáticos argentinos, junto con emisarios nazis, instalaban en Suiza una central secreta para la asistencia a los fugitivos nazis".* GARBELY, Frank, *El viaje del arco iris. Los nazis, la banca suiza y la Argentina de Perón*, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 2003, págs. 189 a 191.

²³ Antes de que finalizara la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos organizaron la operación "Paperclip" destinada a capturar científicos alemanes. El más brillante científico nazi reclutado por Washington fue Wernher Magnus Maximilian Freiherr von Braun, quien inventó para Hitler las bombas V2 con las que Alemania asoló la ciudad de Londres. Von Braun se afilió de muy joven a las SS, mucho antes de que Hitler llegara al poder y trabajando para las SS obtuvo un doctorado en ingeniería aeroespacial. Al final de la guerra Von Braun, quien había sido amigo personal de Hitler, se entregó junto con otros quinientos científicos de su equipo a los Estados Unidos. El 14 de abril de 1955 Washington le concede la ciudadanía norteamericana y en 1960 la NASA le encomienda la construcción de los gigantes cohetes Saturno convirtiéndose por entonces en el director del Centro de Vuelo Espacial Marshall de la NASA. Al respecto ver: FEIMANN, José Pablo, *Peronismo. Filosofía política de una persistencia argentina*. Tomo I, Buenos Aires, Ed. Planeta, 2010.

Y la URSS, con Stalin a la cabeza, hizo otro tanto.²⁴

Volvamos un poco atrás. Hablábamos de los dos grandes proyectos estratégicos de Perón para solucionar el problema estratégico: el comienzo de la industria nuclear y el reforzamiento de la industria aeroespacial. Ésta última ya contaba con una tradición bastante importante en la provincia de Córdoba, que Perón va a potenciar. Hay que recordar el Pulqui I, el Pulqui II. Se trata del proyecto argentino de avión a reacción. El 9 de agosto de 1947, la Argentina se convirtió en el octavo país, en el mundo, en disponer de un avión a reacción, diseñado y construido localmente.²⁵ El Pulqui II representó de esa manera para la Argentina la oportunidad de formar parte de la élite de países que dominaron tempranamente la tecnología de aviones propulsados por motores jet.²⁶

²⁴A principios de 1945 la Unión Soviética puso en marcha la operación "Alsos Ruso" cuyo objetivo era la captura de los científicos alemanes en Alemania, Austria y Checoslovaquia con la finalidad de acelerar el proyecto atómico de la URSS. Las cuestiones operativas del proyecto se encomendaron al SMERSH, el servicio de contrainteligencia militar. Entre los científicos nazis trasladados a la Unión Soviética figuran Manfred von Ardenne, director de su instituto privado (el Forschungslaboratorium für Elektronenphysik), en Berlin-Lichterfelde, Gustav Hertz, Premio Nobel y director del Laboratorio de Investigación II Siemens en Berlin-Siemensstadt, Peter Adolf Thiessen, profesor ordinario en la Universidad Friedrich-Wilhelms y director del KWIPC (Kaiser-Wilhelm Institut für physikalische Chemie und Elektrochemie) en Dahlem (Berlin), y Max Volmer, profesor ordinario y director del Instituto de química física de la Technische Hochschule, en Charlottenburg.

²⁵ El primer país en disponer de un avión a reacción fue Alemania en 1938, el segundo Inglaterra en 1941, el tercero Estados Unidos en 1942, el cuarto Japón en 1945, el quinto la Unión Soviética en 1946, el sexto Francia también en 1946, el séptimo Suecia el 10 de marzo de 1947 y el octavo Argentina el 9 de agosto de 1947.

²⁶ "Como pocas veces en la historia de la Argentina y de otros países consumidores y adaptadores de tecnologías extranjeras, se experimentó y desarrolló una innovación tecnológica radical. De construcción totalmente metálica, ala alta con flecha de cuarenta grados y diedro negativo, el Pulqui II fue uno de los diseños más avanzados de su época. Los vuelos de los prototipos lograron récords de velocidad y altitud, y demostraron estar a la altura del Sabre y el MiG-15". ARTOPOULOS, Alejandro, Tecnología e innovación en países emergentes. La aventura del Pulqui II, Buenos Aires, Ed. Lenguaje Claro, 2012, p. 15.

Como dijimos, Perón pesaba que eran, los dos grandes proyectos estratégicos los que iban a permitir que la población argentina (que era poca pero que estaba bien preparada intelectualmente), fuera suficiente para encarar el gran proyecto industrializador/modernizador de alta tecnología. Mientras tanto, pensaba: "tenemos que mantener el otro esquema industrial clásico, que es el que generará trabajo hasta que las dos industrias de punta (nuclear y aeroespacial) se hayan desarrollado." Y de hecho, si se observa objetivamente, el exitoso desarrollo de la energía nuclear argentina - quizás, la única política de Estado que Argentina mantuvo a lo largo de su historia - se llega a la conclusión de que el razonamiento de Perón era correcto. Hoy la República Argentina está ubicada en un lugar que no muchos países pueden decir que poseen en materia de tecnología nuclear. Y esto, teniendo en cuenta que se trata de una nación pequeña, prácticamente insignificante, en el concierto mundial.²⁷ Perón tenía razón: Argentina estaba en condiciones de desarrollar la tecnología nuclear. ¿Y la aeroespacial? También.²⁸ El proyecto Pulqui, no fracasa, fue en realidad exitoso pero fue boicoteado caído el gobierno peronista.²⁹ Había costado un gran

²⁷ Resumiendo la brillante obra de Diego Hurtado, "*El sueño de la Argentina atómica*" es posible afirmar que al final de la Segunda Guerra Mundial el presidente Juan Domingo Perón decidió que la república Argentina debía embarcarse en el desarrollo de la energía atómica. Unos años después, en enero de de 1958, la primera reacción en cadena del hemisferio sur era producida en Buenos Aires por un reactor construido por científicos e ingenieros argentinos. A fines de la década del sesenta, el desarrollo nuclear argentino era considerado, detrás de la India, el más avanzado de los países del llamado Tercer Mundo. Hacia 1983, en pleno derrumbe de la dictadura, la Argentina era capaz de enriquecer uranio. Estados Unidos presionó, entonces, con gran tenacidad para que Argentina abandonara su ambicioso proyecto nuclear. La deuda externa de los años 80 y las políticas de "achicamiento del Estado" llevadas a cabo por el gobierno neoliberal de Carlos Menem provocaron la desarticulación y el desguace del aparato nuclear industrial argentino. Mientras la Argentina exportaba reactores nucleares de investigación, compitiendo exitosamente con Francia, Corea del Sur o Estados Unidos, la investigación y las políticas que se habían seguido desde el primer gobierno de Perón languidecían. HURTADO, Diego, *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*, Buenos Aires, Ed. Edhasa, 2014.

²⁸ Sobre los éxitos de la la industria aeronáutica en el período comprendido entre 1945 y 1955 ver: BURZACO, Ricardo, *Las Alas de Perón*, Buenos Aires, Ed. Davinci, 1995.

²⁹ "*Un tema poco explorado respecto del Pulqui II fue el real interés que despertó el proyecto entre funcionarios y militares estadounidenses...Hubo una posibilidad de vender el proyecto tecnológico a Estados Unidos. La Guerra de Corea sorprendió a*

esfuerzo llevarlo adelante, y el propio Perón había tenido que frenarlo un poco porque sabía que las cosas había que acelerarlas o frenarlas de acuerdo a las necesidades del momento, y en el período en el que se encaró el proyecto había pocas divisas. Hay que recordar algo: cuando la mal llamada revolución libertadora derroca al gobierno constitucional de Juan Domingo Perón, la aviación argentina va a plantear la necesidad de adquirir 500 o 600 aviones a reacción. De modo que le pregunta a la fábrica de Córdoba si estaba en condiciones de producirlos, y aquella dice que sí, pero al cabo de tres años. El gobierno responde por su parte que eso no le sirve, que los necesita con carácter de urgencia. Y entonces se va a gastar una enorme cantidad de dinero en comprar esos aviones en el extranjero, pero la cosa es que tardaron tres años en llegar, el mismo tiempo que pedía la fábrica militar de aviones instalada en la provincia de Córdoba, y el capital invertido en adquirirlos afuera del país habría sido suficiente para pasar del prototipo, en Córdoba, a la producción en masa. Sin embargo, como dijimos, se terminaron comprando en el exterior, y el proceso del avión a reacción argentino, se desactivó, finalmente, durante el gobierno del presidente Arturo Frondizi.

Veníamos hablando de la existencia de un problema táctico y uno estratégico, y de las soluciones pertinentes para ambos. Ahora bien, ¿cuál era el marco? Y aquí, aparece otro gran problema porque hay un mito que es asumido, incluso por aquellos partidarios del gobierno que va de 1945 a 1955, pero que si uno lo piensa bien, no resiste ni un segundo: algunos sostienen que Perón asumió el gobierno con condiciones favorables, algo que es absolutamente falso. Las condiciones eran totalmente desfavorables, porque el margen de maniobra para los países periféricos, se había abierto en 1930, producto de la crisis, y se había profundizado en 1939, con la guerra, pero se había cerrado con la conclusión de la misma. Perón llega tarde, en 1943 y mucho más tarde 1945. El que llega a tiempo, fue Getulio Vargas en 1930, en Brasil.

la superioridad técnica estadounidense con la aparición de los modernos cazas a reacción MiG-15 de fabricación soviética...(fue entonces que) el Pulqui fue considerado por los estadounidenses como una alternativa, en particular por la empresa Lockheed Martin, competidora de North American, fabricante del F-86 Sabre. De hecho hubo misiones de reconocimiento del proyecto...Perón no tenía ningún problema en asociarse con los Estados Unidos para fabricar el avión pero el Departamento de Estado estadounidense finalmente se opuso". ARTOPOULOS, Alejandro, "Pulqui II: una bisagra en la historia industrial", Buenos Aires, Revista Todo es Historia, Nº 483, octubre del 2007, p. 73.

Con la conflagración mundial terminada, el margen de maniobra se está cerrando. Aparecen dos potencias que van a ajustar cuentas en sus áreas de influencia, que no van a permitir desvíos. Pero también hay algo sobre lo que no se reflexiona demasiado, y es el hecho de que, supuestamente, la Argentina tenía una cantidad enorme de divisas para hacer lo que se le ocurriese. Esto es falso. Las divisas eran muy limitadas. Porque si bien es cierto que la República Argentina le había vendido a los ingleses, durante la guerra, enormes cantidades de materia prima, éstos, nunca le habían pagado nada.

Perón piensa tácticamente que hay que mantener el proyecto industrializador clásico que se gestó durante la guerra de forma anárquica, como vimos, y que hay que darle una guía a ese desarrollo casi espontáneo (que son los planes quinquenales), pero no se puede ignorar que esa industria es obsoleta, porque no ha cambiado ni mejorado sus máquinas. ¿Cuál es la solución a esto, si Argentina no las produce? Hay que comprar estos famosos bienes de capital en otros lugares. Y el único país en el mundo en posición de venderlos es EEUU, no la URSS que se está recuperando de la guerra, ni Europa.

Y Perón piensa entonces que con las libras esterlinas de nuestro comercio con Gran Bretaña, que son convertibles al dólar o al oro, vamos a poder comprar las máquinas que necesitamos en EEUU, y este país tampoco puede negarse a venderlas porque es el campeón del libre comercio. Pero hay un pequeño detalle: Inglaterra declara la inconvertibilidad de su moneda. ¿Entonces esas libras para qué les sirven a los argentinos? Sólo para comprarle productos a Gran Bretaña, pero no hay posibilidad alguna de cambiarlas para comprar máquinas en los EEUU. Cuando esto acontece, en una reunión de gabinete, el primer ministro británico dice que con dicha medida han herido de muerte al ambicioso proyecto industrializador de Perón. Hay otro detalle: la libra sólo era inconvertible para la Argentina. Porque para Canadá y Australia, por debajo de la mesa, los ingleses - en colaboración con EEUU - admitían su convertibilidad. Uno podría decir que bueno, que sin embargo, Argentina podía seguir exportando productos primarios y de ellos obtener divisas para comprar los insumos necesarios en Norteamérica. Podría ser cierto, salvo por un tercer detalle: los países europeos incluidos en el Plan Marshall compraban los productos que necesitaban, con dólares que EEUU les proveía. Pero hay una directiva secreta en dicho plan que les prohíbe a los europeos adquirir con esos mismos dólares productos argentinos.

Conclusión

De lo expuesto podemos concluir que el proyecto en materia de Defensa Nacional elaborado por el presidente Perón no pudo ser realizado en su totalidad pues fue deliberadamente boicoteado por la acción conjunta de los Estados Unidos y Gran Bretaña. Del estudio de los archivos norteamericanos y británicos surge, sin lugar a dudas, que hubo una conspiración contra el gobierno argentino.³⁰ A pesar de ello, el proyecto argentino sigue avanzando. Hay un gran plan de austeridad, pero se logra controlar la inflación y el conflicto social, y el país no abandona el camino de la industrialización, pero no puede modernizarse ni encarar el ambicioso proyecto que se había propuesto Perón a través del llamado "salto de rana": la industrialización "tecnologizante" que era el corazón de la Defensa Nacional, entendida en sentido totalizador.

³⁰ "Según consta en los archivos norteamericanos y británicos, entre 1942 y 1949 los Estados Unidos sometieron a la Argentina a un proceso de severo boicot económico y desestabilización política...A partir de agosto de 1947 el Reino Unido declaró unilateralmente la inconvertibilidad de la libra esterlina (y) a partir de ese momento, Gran Bretaña encontró conveniente plegarse a las políticas anti argentinas de los Estados Unidos. (entonces) como la Argentina ya no podía convertir libras para comprar bienes de capital en los Estados Unidos, debería archivar su plan de industrialización...(por otra parte) Hacia esos años, el boicot económico norteamericano se concentró en utilizar a la poderosa Administración de la Cooperación Económica (ECA), agencia del gobierno norteamericano encargada de implementar el Plan Marshall, para evitar que los países europeos usaran dólares, tanto del Plan Marshall, como de otras fuentes, en sus compras a la Argentina para forzarla a aceptar sus precios y reglas de juego, mientras – es importante recordarlo- los dólares del Plan Marshall y otras fuentes fueron continuamente usados para compra de productos agropecuarios en otros países cuya producción competía con la Argentina, como el Canadá y Australia...Es que el plan de industrialización acelerada del gobierno argentino fue, de alguna manera, un desafío indirecto al orden internacional de facto (implícito y no escrito) , desafío que no iba a ser tolerado por las potencias occidentales...Parece claro, entonces que aquí hubo una conspiración...Está claro que la conspiración consistió en neutralizar encubiertamente al mercado libre, y en establecer mecanismos informales de discriminación". ESCUDE, Carlos, Argentina versus las grandes potencias, Buenos Aires. Ed de la Universidad de Belgrano, 1986, págs. 19 a 39.

BIBLIOGRAFÍA

ARTOPOULOS, Alejandro, Tecnología e innovación en países emergentes. La aventura del Pulqui II, Buenos Aires, Ed. Lenguaje Claro, 2012.

ARTOPOULOS, Alejandro, "Pulqui II: una bisagra en la historia industrial", Buenos Aires, Revista Todo es Historia, Nº 483, octubre del 2007.

BURZACO, Ricardo, Las Alas de Perón, Buenos Aires, Ed. Davinci, 1995

CARDOSO, Julio, GULLO, Marcelo, PESTANHA, Francisco, TREJO, Cesar, Malvinas en la Historia. Una perspectiva suramericana, Ed de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2011.

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

ESCUDE, Carlos, Argentina versus las grandes potencias, Buenos Aires. Ed de la Universidad de Belgrano, 1986.

FEIMANN, José Pablo, Peronismo. Filosofía política de una persistencia argentina. Tomo I, Buenos Aires, Ed. Planeta, 2010.

GARBELY, Frank, El viaje del arco iris. Los nazis, la banca suiza y la Argentina de Perón, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 2003.

GULLO, Marcelo, Argentina Brasil. A grande oportunidade (prefacio de Helio Jaguaribe), Rio de Janeiro, Ed. Mauad, 2006.

GULLO, Marcelo. A insubordinação fundadora. Breve história da construção do poder pelas nações, Florianópolis, Ed. Insular, 2014.

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

GULLO, Marcelo, La necesidad de un nuevo revisionismo histórico, en O'DONNELL, Pacho (compilador), La otra historia. El revisionismo nacional, popular y federalista, Buenos Aires, ed. Ariel, 2012.

GULLO, Marcelo, Perón, teniente rosista y presidente sanmartiniano. La confirmación del revisionismo histórico como movimiento popular, nacional y federalista, en O'DONNELL, Pacho (compilador), La otra historia. El revisionismo nacional, popular y federalista, Buenos Aires, ed. Ariel, 2012.

HOBBSBAWN, Eric, *Industria e Imperio*, Buenos Aires, Ed. Ariel, 1998.

HURTADO, Diego, *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*, Buenos Aires, Ed. Edhasa, 2014.
METHOL FERRÉ, Alberto, *Perón y la alianza argentino brasileña*, Córdoba, Ed del Corregidor, 2000.

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

PIÑEIRO IÑÍGUES, Carlos, *Perón. La construcción de un ideario*, Buenos Aires, Ed. Ariel, 2013.

PERON, Juan Domingo, *Obras Completas, tomo 1*, Ed. Universidad Hernandarias, Buenos Aires, 1997.

PERON, Juan Domingo, *Política y Estrategia (1951/1953)*, Buenos Aires, Ed., Fabro.

PERON, Juan Domingo, *Del poder al exilio. Como y quienes me derrocaron*, Buenos Aires, Ed. Síntesis, 1982.

PERON, Juan Domingo, *Tercera Posición y Unidad Latinoamericana. Selección e introducción de Fermín Chávez*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 1985.

PERON, Juan Domingo, *El pueblo quiere saber de qué se trata*, Buenos Aires, Ed. Freeland, 1973.

POSSE, Abel, *La pasión según Eva*, Buenos Aires, Ed. Emece, 1997.

QUEVEDO PAIVA, Adolfo, *Medio siglo del Ejército en nuestra Antártida*, Ed. Dunkel, Buenos Aires, 2001.

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.

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

O PROTAGONISMO DA AVIAÇÃO MILITAR NO IDEÁRIO POLÍTICO ESTRATÉGICO DO GOVERNO VARGAS DE 1930 A 1945

Paulo Pereira Santos*

Ricardo Vieirals de Castro**

RESUMO O objetivo deste artigo é identificar vestígios que unam o ideário varguista à aviação militar, protagonista do seu projeto de governo. Governo Getúlio Vargas e Aviação são partes indissociáveis de uma mesma trama: de um lado, um político com um projeto nacional desenvolvimentista, do outro, uma aviação emergente, oferecendo alternativas à consecução de um projeto de governo. Sua vida pública foi construída nas sedições da política Rio-grandense, herdeira de próceres como Júlio de Castilhos, que se inspirou em Auguste Comte e sua doutrina positivista para formular seu ideário político. Contemporânea, a Aviação, ainda uma atividade lúdica e esportiva, seu aproveitamento em favor do Estado restava insipiente. Há tentativas, nos anos 10, de uma aplicação regular por parte da Marinha e do Exército, com resultados limitados. Com a primeira guerra mundial, a aviação adquire outro *status*. Assume a defesa e proteção do território como tarefa, um emprego estratégico. Já na década de 20, os aviões evoluem e alcançam pontos mais distantes, agregando um viés comercial à atividade aérea. Por volta dos anos 25, Getúlio Vargas se torna um entusiasta da aviação. O Brasil, na ocasião, era um país com uma infraestrutura de transporte e estradas precárias, sendo que as regiões mais próximas do litoral dispunham de comunicação e centros econômicos, enquanto o interior sobrevivia à distância, à carência de recursos e ao ostracismo do Estado. Vale dizer, no cenário da época, a natureza e seus meios eram as opções disponíveis. A chegada de Getúlio ao poder promove uma aproximação entre as suas origens políticas, seu projeto de governo, e uma visão geoestratégica, formulada no seu projeto nacional desenvolvimentista, ao lume do ideário positivista do PRR, tendo como protagonista a Aviação.

Palavras-chave: Getúlio Vargas, Ideário Varguista, Aviação Militar.

* Doutorando do Programa de Pós-graduação em Psicologia Social da UERJ.

** Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Coordenador do Laboratório de Estudos Contemporâneos da UERJ - LABORE

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify traces that relate the Vargas' political ideas and military aviation, main actor of his government project. Getúlio Vargas government and aviation are inseparable parts of the same plot: in one hand, a politician with a national development project, on the other, an emerging aviation, offering alternatives to achieving a government project. His public life was built on the seditions of Rio Grande do Sul politics. Affiliated with the Republican Party of Rio Grande do Sul - RPR, prominent men heiress as Julio de Castilhos , who was inspired by Auguste Comte and his positivist doctrine to formulate their political ideas. Contemporary, Aviation, still a fun and athletic activity, its use in the State remained unprofitable. There are attempts in 10 years, a regular application by the Navy and Army, with limited results. Reggarding to World War I, aviation acquires another status. Assumes the defense and protection of the territory as a task. A strategic job. In the course of the 20s , airplanes evolve and reach more distant points , adding a commercial bias to the air activity. Around 25 years, Getúlio Vargas becomes an aviation enthusiast. Brazil at the time, was a country with an inefficient infrastructure of transportation and poor roads. The nearest coastal regions had communication and economic centers, while the hinterland survived the distance, the lack of resources and the ostracism of the state. It is noteworthy that, in the scenario of that time, the nature and its means were the only available options. The arrival of Getúlio to the Presidency promotes a rapprochement between their political origins, his project of government, and a geo-strategic vision, formulated in its national development project, under the light of positivist ideology welcomed to the RPR, whose protagonist was Military Aviation.

Keywords: Getúlio Vargas , Vargas ideas , Military Aviation.

INTRODUÇÃO

Falar de Getúlio Vargas, ou de sua atuação política é um território sem fronteiras. Qualquer recorte que se faça tenderá à incompletude, assim como qualquer especificidade que se pretenda, a partir deste ou daquele marco teórico. Entretanto, os limites deste *paper* são bem claros e nos constrangem à concisão e à clareza das pretensões.

O objetivo deste artigo é estabelecer relações entre o perfil nacionalista desenvolvimentista de Getúlio Vargas e o seu projeto de governo, que se assenhora da aviação militar, sobretudo as missões do Correio Aéreo Nacional, a fim de integrar o território brasileiro, introduzindo um viés geoestratégico em suas ações de governo.

Inicialmente apresenta-se a origem política de Vargas, sua liderança desde os bancos da graduação, sua filiação ao Partido Republicano Riograndense – PRR, responsável por uma feição política incomum para os padrões da época, a influência do positivismo nos fundadores da agremiação (PRR) e a inserção desses princípios em suas ações de governo.

Aproveita-se para, neste espaço, introduzir conceitos básicos do positivismo, utilizados na construção do ideário político do PRR. Em seguida, o foco recai sobre o entusiasmo de Vargas pela aviação, uma atividade emergente, que se apresenta com múltiplos propósitos. Recém saída da Primeira Guerra Mundial, a aviação apresenta-se em franca evolução, já havendo aeronaves de grande porte, cumprindo missões de transporte de passageiros e realizando escalas em nosso território.

Na década de 30, o Brasil era um país cuja infraestrutura de transporte e estradas eram precárias, com acesso restrito ao interior, sendo que regiões mais próximas do litoral dispunham de comunicação e centros econômicos desenvolvidos para aquela época, enquanto o interior sobrevivia à distância, à carência de recursos e ao ostracismo de políticas públicas que revertessem esta conjuntura. Vale dizer que no cenário da ocasião não havia muitas alternativas que encaminhassem uma solução efetiva para o problema. A natureza e seus meios eram as opções disponíveis.

Completando esta discussão, aborda-se o pensamento estratégico que orientou este processo, embora não se tenha, objetivamente, tratado do assunto desta forma.

Contudo, o legado do CAN corrobora a visão geoestratégica desta política, que tem como epílogo desta bem sucedida perspectiva geoestratégica a criação do Ministério do Ar, tendo um de seus mais agudos defensores o Major Lysias Rodrigues.

Conclui-se, pois, pela possibilidade de se relacionar a formação política de Getúlio Vargas, nas hostes do PRR, onde emergiu o ideário nacionalista desenvolvimentista, sob o lume do positivismo, o que proporcionou ações de governo cujos fins puderam ser alcançados com a participação efetiva da aviação militar, em especial com a participação do CAN.

1. Formação Política, Positivismo pensamento Político e Administração

Neste primeiro segmento, a abordagem recai sobre a trajetória política de Vargas, seus primeiros passos nesta direção, a filiação partidária, e, a construção de um perfil político, trazido para a Presidência do Estado do Rio Grande do Sul e, posteriormente, ao assumir a Presidência da República.

Ao final de sua adolescência, Vargas ingressa na carreira militar. Há pouco mais de um ano da república, sob influência direta do positivismo, o "Regulamento Benjamim Costant" reorienta o ensino militar no Exército, com o objetivo de oferecer uma preparação intelectual melhor aos seus membros. Contudo, havia uma exigência: todo candidato teria que começar pelas patentes mais inferiores. Assim, no ano de 1898, Getúlio se apresenta para "jurar bandeira" na sede do 6º Batalhão de Infantaria de São Borja-RS. (LIRA NETO, p. 63, 2012).

Dali a dois anos, assume a patente de Segundo-sargento do Exército. Com isso poderia requerer matrícula na Escola Preparatória e de Tática de Rio Pardo-RS, um passo antes para a Escola Militar do Brasil, na Praia Vermelha-DF(RJ), berço da elite fardada. Entretanto, por falta de vagas, só foi admitido na Escola em 1900. (LIRA NETO, p. 63, 2012).

Já na Escola, lia Comte, tema obrigatório nas discussões pós-jantar. Ao ser solidário a u grupo de cadetes que protestavam contra medidas adotadas pelo comando da Escola, acabou por ser desligado, perdendo o direito de ingressar na Escola Militar da Praia Vermelha. Não apenas isso, teria que cumprir o restante dos cinco anos de tempo obrigatório no Exército como soldado raso. Desiludido da carreira militar, viu nos estudos uma chance de alcançar seus objetivos de vida. (LIRA NETO, P. 70, 2012; FONSECA, 1999, 2004, 2009)

Como servia em Porto Alegre-RS, abraçou a possibilidade de ingressar na Escola Brasileira, como preparatório ao acesso à Faculdade de Direito de Porto Alegre, fundada dois anos antes. (LIRA NETO, p. 71, 2012).

No entanto, mais vez, iria interromper os seus estudos, convocado que fora para integrar o contingente que seguiria para Mato-Grosso, preparar-se para um possível embate com Bolívia, em razão da disputa pelo território do Acre.

Ao retomar o seu curso, Getúlio, mercê de sua liderança natural, se vê envolvido em representações estudantis, sendo a mais importante a saudação à Afonso Pena, Presidente da República, realizando a primeira visita de um presidente ao Rio Grande do Sul, em 1906. (FONSECA, 1999; LIRA NETO, p. 93-94, 2012).

No ano seguinte, João Neves da Fontoura, Jacinto Godoy e Maurício Cardoso propuseram aos colegas de faculdade a criação de um centro estudantil, e funda o Bloco Acadêmico Castilhistas em apoio à candidatura republicana de Carlos Barbosa Gonçalves ao governo do Rio Grande do Sul e lança o jornal *O Debate*, do qual se torna secretário de redação. O grupo, uma espécie de ala jovem do Partido Republicano Riograndense-PRR, buscou assessoramento junto aos acadêmicos de Direito, sendo um deles Getúlio Vargas, e outro Firmino Paim Filho. O objetivo era uma participação efetiva nas eleições de 1907, para a presidência do Estado do Rio Grande do Sul. (LIRA NETO, p. 95, 2012).

Este grupo tem atuação destacada no processo eleitoral, no periódico, *O Debate*. "O jornal, com o auxílio do PRR, passou a ser um espaço a partir do qual os acadêmicos amadureceram suas concepções políticas e efetivamente se engajaram no partido". (ABREU, p. 27, 1996).

Ao final das eleições, com a vitória do PRR, Getúlio Vargas, já em fins de curso, recebe a 2ª Promotoria de Porto Alegre. (LIRA NETO, p. 102, 2012).

Esta nova geração de políticos aproximou-se do PRR, acolhendo e adotando as linhas básicas da doutrina positivista, com uma diferença. Enquanto seus predecessores, fundadores do partido, preocupavam-se com a política estadual, esta geração aspirava vãos mais altos, ascendendo à política nacional. (FONSECA, 2004).

Pelo exposto, Vargas chega à vida pública em função de seus pendores pessoais, características de sua personalidade. Não chega a ser um contestador, mas um observador atento e disponível para intervir e aproveitar a oportunidade que as circunstâncias

oferecessem e que lhe parecessem avessas ao curso de suas opiniões ou ao grupo que pertencia. Isso o fez abraçar o ideário positivista, postura político-filosófica orientadora do PRR.

Nesse ponto, conhecer um brevíário do Positivismo auxiliará na compreensão das ações adotadas por Getúlio Vargas ao assumir a Presidência da República e seu projeto de governo, criando e/ou otimizando estruturas públicas em prol do desenvolvimento nacional.

Auguste Comte se torna secretário de Saint Simon, em 1817. Colabora nas publicações daquele filósofo e concebe, a partir daí, uma ciência social e uma política científica. Desde 1826, Comte já possui os grandes eixos de seu sistema. (Vergez e Huisman, p. 286, 1980). No mesmo ano, abre um curso de filosofia positiva, que interrompe em seguida por problemas de saúde.

Em 1844, o filósofo entrega-se a um relacionamento afetivo não compreendido, que o deixa refém deste sentimento. Com a morte desta pessoa, em 1846, promove uma clivagem em sua teoria, incorporando um viés religioso, o que promove dissidências em seu grupo de adeptos. Os mais importantes, Pierre Laffite, que se mantém fiel a Comte e Paul-Émile Littré que aceita a introdução do aspecto religioso no arcabouço teórico do Positivismo. (RIBEIRO, —; VERGEZ e HUISMAN, p. 27, 1980).

Curioso é que, desde 1847, Comte se autoproclama grande sacerdote da Religião da Humanidade, cria um calendário positivista, onde os santos são os grandes pensadores da história. Concebe o que chamamos de *palavras-força*, expressões síntese da sua teoria filosófica, tais como: *ordem e progresso, viver para o próximo, o amor por princípio, a ordem por base, o progresso por fim*, e funda várias igrejas positivistas, encontradas até hoje, inclusive no Brasil. Aqui ela foi fundada em 11 de maio de 1881, por Miguel Lemos, no Rio de Janeiro. (VERGEZ e HUISMAN, p. 284, 1980). Comte vem a falecer em 1857.

Em sua doutrina, Comte concebe três momentos fundamentais para o entendimento da sua proposta filosófica: A Lei dos Três Estados, A Classificação das Ciências e A Humanidade. Uma melhor compreensão desses instantes, é encontrada na obra de Vergez e Huisman, *História dos Filósofos Ilustrada pelos Textos*, nas páginas 286 a 296.

O positivismo fundamenta-se na solução de problemas humanos através do método científico. A concepção filosófica do positivismo está atrelada ao contexto sócio-histórico-econômico da sociedade que o abriga.

O avanço científico europeu do início do século XIX, decorrente da Primeira Revolução Industrial, fez com que o homem acreditasse em seu completo domínio da natureza. O positivismo surgiu nessa época como uma corrente de pensamento que apregoava o predomínio da ciência e do método empírico sobre os devaneios metafísicos da religião. [...]

Dessa forma, o positivismo é fruto da consolidação econômica da revolução pela burguesia, expressa nas Revoluções Inglesa do século XVIII e Francesa de 1789. As ciências empíricas passaram a tomar frente às especulações filosóficas meramente idealistas e Comte buscou a síntese do conhecimento positivo da primeira metade do século XIX, especialmente da física, da química e da biologia. (DUETTO – HISTÓRIA VIVA, 2004)

Que pode ser complementada por:

[...] o positivismo é ainda devido ao grande progresso das ciências naturais, particularmente das biológicas e fisiológicas, do século XIX. Tenta-se aplicar os princípios e os métodos daquelas ciências à filosofia, como resolvidora do problema do mundo e da vida, com a esperança de conseguir os mesmos fecundos resultados. Enfim, o positivismo teve impulso, graças ao desenvolvimento dos problemas econômico-sociais, que dominaram o mesmo século XIX. Sendo grandemente valorizada a atividade econômica, produtora de bens materiais, é natural se procure uma base filosófica positiva, naturalista, materialista, para as ideologias econômico-sociais. <http://www.mundodosfilosofos.com.br/comte.htm#ixzz3YCwjWxqN>

Isto é, o filósofo procura estabelecer regras, métodos, formulações para que possa dar sentido, compreender o momento histórico de sua existência, e isso não foi diferente com Comte.

Isto posto, resta considerar como o positivismo foi apropriado pelo PRR e transformado em programa político, atraindo uma legião de seguidores, incluindo Getúlio Vargas.

Com o advento da República e a conseqüente ruptura do sistema monárquico, era de se esperar um realinhamento de forças políticas, considerando os defensores da monarquia e os postulantes do regime republicano. A monarquia, recém apeada do poder representava o conservador que, agora, se torna ultrapassado. A República é o novo e precisa estruturar-se para dar conta do seu compromisso com o país.

A destituição da monarquia é um ato formal, simbólico, definido no tempo. Já a acomodação das forças políticas carece de longas negociações e discussões, o que não significa homogeneidade de pensamento ao final. Implica numa reorganização de pensamentos e visões políticas, ou seja, uma afirmação e/ou reconstrução ideológico-partidária.

E isso ocorreu com mais vigor no Rio Grande do Sul, um estado com características próprias, talvez pela distância do centro do poder, pode desenvolver uma cultura política com nuances particulares.

Nesse entorno histórico, o estado possui duas lideranças políticas de relevância. Julio de Castilhos, defensor da República – *chimango* e Gaspar Silveira Martins cuja sigla provinha do Partido Liberal do Império– *maragato*.

Castilhos tomara contato com o positivismo na Escola de Direito em São Paulo, época em que a doutrina comteana aportava ao Brasil.

Já próximo ao final do século (XIX), Castilhos se torna o líder político do PRR e do estado do Rio Grande do Sul. Enfrenta dissidências, pois o poder oligárquico local, adepto do regime anterior é o oponente, temeroso de perder poder e a influência política nos destinos do estado.

A estratégia de Castilhos e seus correligionários foi buscar apoio em segmentos fora da elite pecuarista riograndense, com grande número de adeptos do Partido Liberal. O partido necessitou do respaldo de outros segmentos sociais, “incorporando demandas e logrando êxito em promover um alargamento da sua base social”. Tais indivíduos, pertencentes a uma classe média estavam permeáveis à influência positivista defendida pelo PRR, cuja meta defendia a austeridade moral e social, cânones positivistas. (QUEIRÓS, 2009).

Nesta concepção política, o estado passa a ser O “representante e todos os grupos sociais”. Cumpre destacar que esta é uma posição inédita no cenário nacional, ou seja, os partidos de então existiam, basicamente, para atender as necessidades das elites locais. Como assinala Pinto (1986), “o positivismo, foi a base doutrinária de um discurso que apresentava o partido acima de interesses particulares, como o protetor e organizador da sociedade gaúcha em seu conjunto”. (PINTO, p. 12-13 e 24, 1986).

Por oportuno, para que se alcance os objetivos deste trabalho, é necessário identificar que aspectos da doutrina positivista orientaram a construção do arcabouço teórico-ideológico do PRR-RS, e como o partido os traduziu para suas ações políticas?

É admissível reconhecer alguns desses aspectos teóricos e sua aplicação prática, tendo como base a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, redigida por Julio de Castilhos em 1891. Entre essas teses positivistas, incorporadas ao discurso do PRR destacam-se:

A Concentração dos Poderes – dizia respeito ao capital decisório acumulado pelo dirigente no desempenho do cargo ou função. Em relação a este conceito, Pinto (1986) e Queirós(2004) assim se manifestam: “A constituição estadual do Rio Grande do Sul esvaziava as atribuições da Assembleia dos Representantes. O PRR concentrava uma grande soma de poderes nas mãos do presidente do estado, que não só dirigia o executivo, como também promulgava leis. (QUEIRÓS, 2004).

Pinto assinala que a Constituição do Rio Grande do Sul é cópia fiel do projeto de constituição apresentado à Assembleia Nacional Constituinte pelo Apostolado Positivista – um grupo de notáveis encarregado da disseminação da doutrina positivista no país. “Não existe uma única nação brasileira, e sim várias, sob uma federação”; cada estado era independente para organizar-se. (PINTO, p. 36-37 e 39, 1986).

O Governo dos Mais Capazes – Uma rígida concepção hierárquica onde a *expertise* é o fator orientador do posicionamento dos agentes sociais, por ocasião da transmissão de funções de liderança dentro da sociedade. (QUEIRÓS, 2009).

Um terceiro conceito positivista que transborda para a doutrina política do PRR é: A Continuidade político-administrativa: disciplina partidária e natureza conservadora: É legítimo inferir que a

permanência do partido no poder assegura a manutenção dos princípios preconizados pela doutrina política, com o compromisso de conservação dos rígidos princípios morais que regem suas ações. No caso prático do PRR gaúcho, Júlio de Castilhos, que mesmo depois de morto, segue como fonte inspiradora e legitimadora da liderança do partido. (QUEIRÓS, 2009).

Outro conceito positivista norteia o PRR: A incorporação do proletariado à sociedade moderna. Este é um princípio controverso, pois, ao mesmo tempo em que acena com a inclusão do operariado no processo político, não abre mão das leis naturais que instituem a concentração de riquezas e excluem os operários. É controverso porque é conservador e, como tal, é contra a mobilidade social.

O último princípio a ser examinado é o do Privatismo nas relações entre capital e trabalho. Nesse aspecto, entende-se a não interferência do governo nas questões trabalhistas, o que não significa omissão mas, sim, um incentivo ao estabelecimento de vínculos de confiança as relações produtivas.

Pelo exposto até aqui, compreende-se a apropriação da doutrina positivista de Auguste Comte, com a finalidade de construção de um arcabouço doutrinário a serviço do PRR.

O passo seguinte diz respeito à apreensão desses princípios por Getúlio Vargas, insumos para a edificação do ideário varguista, posto em prática a partir da assunção da Presidência da República em 1930.

Como abordado anteriormente, Vargas fez parte da "geração de 1907". Este grupo, que desde cedo manifestara motivação para a participação na vida pública, filiou-se ao PRR, acolhendo as mesmas linhas básicas da doutrina positivista, dos velhos fundadores do partido.

A destacar, o fato de que esta nova geração mirava a política nacional, em razão da consolidação da República em território gaúcho. Vargas, mesmo tendo "flexibilizado" algumas ideias e posturas, manteve-se fiel à sua formação intelectual e à sua orientação política, como defende Fonseca (2004):

[...] mesmo que Vargas tenha mudado traços e ênfases de sua ideologia ao longo de sua vida pública, passando do positivismo desta fase a uma postura que se alimentou, na década de 1930 e no Estado Novo, das teses corporativistas e

fascistas em ascensão, até o trabalhismo do pós-Segunda Guerra, de contornos mais esquerdistas, note-se que há certos elementos que já estão na gênese de seu pensamento e dos quais não se afastou ao longo do tempo, como se constituísse um *núcleo duro* de sua formação intelectual. [...] a proteção ao trabalhador como dever do Estado, tantas vezes atribuída à Carta de Trabalho de Mussolini, já consta em prova de aula de 1906, bem como raízes do intervencionismo prático do Estado Novo [...] A postura antiliberal e anti-socialista de Vargas encontra-se já nesta fase estudantil e é traço comum do positivismo [...] Mesmo o positivismo, ideologia oficial do seu partido, o PRR, defendido conscientemente ao longo da Primeira República, em suas mãos foi capaz de adaptar-se, moldar-se e transformar-se diante de novos desafios [...] acrescentando novas interpretações a Comte, [...]. (FONSECA, 2004).

O Estado do Rio Grande do Sul se torna pequeno para esta *geração*, sua aspiração é a política nacional, entende ser necessário ampliar a participação do estado nos destinos políticos do país. É provável que tenha sido esta a avaliação de Vargas ao se candidatar à Câmara Federal em 1922. Como parlamentar, engaja-se em debates em favor da intervenção do governo na regulamentação das ações junto à população, bem como buscar um equilíbrio entre importações e exportações, além de defender o desenvolvimento industrial, caracterizando uma postura inovadora, em franca discordância com as elites influentes do período, como assinala Fonseca (2004):

A postura de Vargas afastava-se deste grupo mais radical, lembrando mais o positivismo clássico de Comte e autores como Saint-Simon e Stuart Mill, também por ele citado. Estes, embora diverjam entre si em pontos importantes, têm em comum aceitar certas vantagens do mercado como instituição, mas sempre advogando a necessidade de políticas sociais, procurando um meio-termo entre o socialismo e o liberalismo clássico, o que lhes empresta um ar *reformista*. [...] são autores

que defendem a ideia de *progresso* social; [...] um ideal de sociedade a ser perseguido e uma visão otimista da história, pois marcada pela ideia de evolução, seja moral, intelectual ou material.

Vargas percorre uma trajetória de enfrentamento e defesas intransigentes de suas posições, seus argumentos são, quase sempre, aceitos. Por essa razão, com a ascensão de Washington Luís à Presidência da República, em 15 de novembro de 1926, Getúlio assume o Ministério da Economia, onde, mais uma vez, fez prevalecer seus princípios e argumentações, com relação ao mercado e à moeda, seguindo cânones do positivismo. e assim assinala Fonseca (2004):

[...] o positivismo, embora admitisse a intervenção estatal na economia e apontasse limitações ao *laissez-faire*, representando à época certa heterodoxia, defendia intransigentemente certas regras de políticas ortodoxas, como o orçamento equilibrado, a inexistência de déficits e a precaução com relação a dívidas e empréstimos.

Por oportuno, vale a observação de que Vargas permaneceu apenas pouco mais de um ano à frente da pasta da economia, deixando o cargo para candidatar-se e eleger-se Presidente do Rio Grande do Sul, sob o lastro de uma gestão de sucesso no governo federal.

O clima político no rio Grande do Sul, por ocasião da assunção de Vargas, era conflituoso, com *maragatos* e *ximangos* em permanente, disputa pelo poder, cujos atores eram os herdeiros políticos de ambas as facções.

Ao assumir a presidência, Getúlio busca, não o consenso, mas a possibilidade de conciliação em prol do Estado. O mesmo autor mostra que:

A proposta de pacificação estadual, além dos argumentos éticos e humanitários, buscava respaldo em outro, de natureza econômica: a paz era pré-requisito do progresso – recorrendo a Comte – mas gradualmente esta palavra fazia-se substituir por outra: desenvolvimento. Atribuía-se

ao Estado um papel cada vez maior na economia sendo seu dever alavancar atividades produtivas, fornecer infraestrutura e conceder crédito. [...] Dava-se início, assim, e uma experiência regional, ao embrião do *desenvolvimentismo* como ideologia maior norteadora da ação governamental e que perdurou no Brasil até a década de 1970. [...] reafirma-se e se dá mais amplitude ao princípio positivista de que os produtores deveriam associar-se em cooperativas, associações e sindicatos. [...].

Este conceito de desenvolvimentismo é a ponte para o progresso. ou seja, o desenvolvimento econômico, sustentado por iniciativas, tais como, o avanço industrial é o que vai permitir ao Estado crescer em todas os segmentos e projetar em futuro de riquezas, palavra metafórica para um pleno desenvolvimento. É o que defende Fonseca (2004).

Mais que o *progresso* ou *evolução*, o *desenvolvimento* torna-se fim último da ação estatal, supõe colocar todos os instrumentos e meios para a consecução de um objeto bem definido: o crescimento da economia (e não mais a evolução moral ou intelectual). Através dele o Estado atua indo ao encontro de um ideal futuro de sociedade, inclusive tornando-se pré—requisito para melhorar a distribuição de renda e afirmar valores como soberania nacional (*grifo nosso*) e igualdade social.

Note-se que há uma clara visão de futuro, para além do nível material, o que significa uma preocupação com o porvir e o estabelecimento de suportes para alcançá-lo. Pode-se dizer que está-se diante de um pensamento estratégico, mesmo que inaugural, mas a atitude preenche o conceito. Vejamos o que nos diz Dulce Pandolfi (1999):

Com a implantação do Estado Novo, Vargas cercou-se de poderes excepcionais.[...]. O Brasil, até então, basicamente agrário e exportador, foi se transformando numa nação urbana e industrial.

[...] o Estado voltou-se para a consolidação de uma indústria de base e passou a ser o agente fundamental da modernização econômica. O investimento em atividades estratégicas, percebido como forma de garantir a soberania do país, tornou questão de segurança nacional. Fiadoras do regime ditatorial, as Forças Armadas se fortaleceram, pois, além de guardiãs da ordem interna, passaram a ser um dos principais suportes do processo de industrialização. (PANDOLFI, p. 10, 1999).

Boris Fausto (1999) defende que “os pressupostos, as bases, os fundamentos necessários para o desenvolvimento dessa nova ordem econômico social foram lançados durante o primeiro governo Vargas”.

Com as observações de Pandolfi e Fausto, encerra-se esta primeira parte, onde foi possível desvelar a complexa dinâmica que envolveu Getúlio Vargas desde os primeiros passos na política até a chegada à Presidência da República, mantendo os princípios básicos da doutrina política que o formou embora a flexibilizasse na medida do melhor proveito dos resultados, inicialmente para o seu estado natal e, posteriormente, para o Brasil.

Sua preocupação com a Segurança Nacional, em um país de dimensões continentais, e severas diferenças regionais, o fará compartilhar com as Forças Armadas a tarefa de manter a soberania do país.

2. Entusiasmo pela Aviação; Serviço Aéreo Postal Militar, Correio Aéreo Militar, Correio Aéreo Nacional; Mudança na Realidade Geopolítica do País.

“Pela extensão do seu território, pela vastidão do seu litoral, pelas dificuldades de suas comunicações internas, pela necessidade da difusão e da divulgação de fatos e acontecimentos que interessam às suas populações disseminadas em regiões distantes e ignoradas, por todas essas razões o Brasil precisava ser dotado de um aparelhamento aéreo perfeito e eficiente.”

há em todo brasileiro, no seu consagrado amor à aviação, no exemplo dos pioneiros e precursores que, desde Santos Dumont deram à nossa pátria o primado das descobertas aéreas, há, repito, uma espécie de predestinação para a glória no domínio dos céos, porque os que se dedicam á aviação fazem um voto prévio de sacrifício, de desprendimento, de audácia e de renúncia em holocausto aos supremos interesses da Pátria".
GETÚLIO VARGAS.

Para abordar o tema aviação no governo Vargas, duas questões são fundamentais: a idéia de *integração* e a presença das *Forças Armadas* no governo, que são, em última instância, os promotores da integração nacional, seja por mar, terra ou ar. Portanto, as considerações que se seguem buscam cobrir, em breves considerações, o tema proposto.

Há duas considerações a serem feitas com relação ao processo de integração. Segundo Pimenta, a *integração territorial* busca, além do domínio político central, interesses de cunho econômico e jurídicos. Já a *integração nacional* pressupõe a criação de uma identidade única a todos os grupos componentes de uma nação, que se vejam parte de uma mesma comunidade, integrantes de um todo: a nação. (PIMENTA, p. 18).

O engendramento e a execução desse projeto de integração nacional trazem à cena atores controversos, mas consensuais no que se refere ao crescimento da nação brasileira – os militares.

Militares e civis, estes, representados por poderosas oligarquias, com grande influência nos destinos nacionais, nas primeiras décadas do século passado, não compactuavam o mesmo "protocolo de intenções". Contudo, o crescimento da urbanização e da industrialização no período, reduzia a influência política e econômica das oligarquias rurais. Uma primeira manifestação de mudança desse perfil de relacionamento ocorre com a criação das "ligas", que vão aproximar os interesses econômicos de grandes grupos aos militares. Tais ligas surgem em 1916, sendo a primeira delas a Liga de Defesa Nacional. Contava com representantes de todas as classes produtoras e defensoras do país. Seu ideário busca educar melhor o país, difundir o pensamento militar e o trabalho como meio. As estas se seguiram outras, em 1917, 1927 e, em 1937 é criado o Conselho de Segurança Nacional. (CARVALHO, p. 60).

Inclua um momento em que as instituições sofrem críticas num crescente, o tenentismo e ações do proletariado – formação de sindicatos e greves - insuflam um ambiente já tenso e conturbado. A pressão dos militares, presentes em movimentos dissidentes anteriores, reverbera sobre um quadro já tenso. Há questões econômicas envolvidas, oriundas da crise de 1929, questões políticas ligadas à política dos governadores, enfim, aspectos que favorecem a emergência de uma nova proposta de governo. (IGLESIAS; p. 231).

Segundo este autor, o que parecia uma simples mudança de poder, traz em suas decorrências uma profunda revisão da vida nacional, que não é visível de imediato, contudo, com o passar dos meses, novos contornos políticos são percebidos. (IGLESIAS, p. 233).

Com efeito, de início, observa-se a presença e influência militar nas decisões de governo, seu ideário, e, mais tarde, sua inserção no processo de integração nacional. Os militares emprestam do seu ofício, uma visão estratégica das suas ações.

Na realidade, com o advento de Segunda República, em outubro de 1930, as Forças Armadas, chegam ao poder nacional, com participação muito mais efetiva nos destinos do país do que alcançaram na Primeira República.

Vale ressaltar que, com a ascensão ao poder, em 1930, “no vácuo de poder aberto pela crise oligárquica, Vargas incentivou a transformação das Forças Armadas em atores políticos. Mais ainda: fez delas um dos pilares de sustentação, um contrapeso às forças oligárquicas.” (CARVALHO, p.102).

Segundo Carvalho, “os militares se consolidaram como atores políticos assumindo, pelo lado político, a garantia da base social das elites tradicionais e, pelo lado econômico, a promoção dos interesses da burguesia industrial emergente. [...]” (CARVALHO, p. 110).

Os militares mostraram-se aptos ao jogo político. Em que pese breves participações neste jogo, por intermédio de revoltas, sempre incluiu em suas propostas a preocupação com o desenvolvimento do país.

Profissionais das armas acostumados a lidar e a vencer as adversidades no seu dia-a-dia, os militares fariam dessa experiência a mais fecunda participação no processo de integração do país.

O Brasil, país de dimensões continentais, sempre enfrentou graves problemas de comunicação na cobertura do seu território.

Partindo da idéia de construir uma nova sociedade e fortalecer o sentimento de nacionalidade, o Estado Novo preocupou-se com as questões geopolíticas, daí, estratégicas. O país carecia de políticas destinadas a povoar e integrar essas regiões ao centro do poder. (PIMENTA, p. 26).

Segundo Pimenta, o governo criou instituições que teriam participação no projeto geopolítico de integração. Com esse fim, surgiu o Conselho Nacional de Geografia, o Conselho Nacional de Cartografia, o Conselho Nacional de Estatística e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Com a ajuda dessas agências, foi possível formular e implementar políticas demográficas e de colonização destinadas a vencer os "vazios" territoriais e a pouca integração das regiões do país. (PIMENTA, p. 30).

Um instrumento que se mostrou mais rápido que os resultados da implantação de qualquer política de integração foi o avião, nesse mister de reduzir distâncias. Tanto isso é verdadeiro que desde 1925 o país dá início a uma efetiva preocupação com uma política para a aviação nacional. São criados Regulamentos, de inspiração francesa, que buscam organizar as atividades aéreas no país. (FAY, p. 2).

Contudo, é com a ascensão de Vargas ao poder que se materializa a preocupação com a estruturação do poder aéreo. Com pouco mais de um ano de governo, Vargas cria o Correio Aéreo Militar, em 1934 o Correio Aéreo Naval e, em 1938 o Código Brasileiro do Ar. (FAY, p. 2).

O contexto histórico das primeiras décadas do século XX tem na aviação o seu ícone de modernidade. Após sua presença na Primeira Guerra Mundial, a aviação preencheu lacunas no transporte a longas distâncias, tornando-se um instrumento de integração de regiões, ampliando relações comerciais e diplomáticas.

No que se refere à Aviação militar, sua história tem início nos anos 1910, quando ocorreram algumas tentativas de aquisições de aeronaves para fins militares, na Marinha e no Exército. Com a falta de recursos e de uma política sólida que a justificasse, essas escolas funcionaram irregularmente entre 1912 e 1919. Contudo, é em 1919 que a Escola de Aviação Militar do Exército se estabelece no Campo dos Afonsos, sob orientação de uma Missão Francesa e de sua doutrina.

O poder aéreo brasileiro, entretanto, esbarra com a realidade da sociedade civil brasileira, a qual, até a década de 30, pouca relevância prestava ao papel das Forças Armadas na preservação da soberania nacional [...] um perfil menos operacional e mais burocrático. (PIMENTA; p. 24).

Esta realidade vai mudar a partir da entrada na cena política de Getúlio Vargas. Um entusiasta da aviação percebeu nela um instrumento para acelerar a construção da unidade nacional e para reduzir as distâncias no território brasileiro. Isso ocorre no momento em que a arma aérea se consolida e se vê preparada para assumir esse projeto.

Segundo Pimenta, “em 1931, a Aviação militar encontrou condições para a criação do Correio Aéreo Militar (CAM), [...] ano em que foi criado o Grupo Misto de Aviação (primeira unidade aérea), sob o comando do Major Eduardo Gomes, que proporcionou uma estrutura material e de pessoal para o desenvolvimento da missão. Tal projeto tinha por objetivo servir às comunidades espalhadas por todo o território nacional, inclusive aquelas carentes de meios de transportes comuns.” (PIMENTA, p. 27).

A autora acrescenta que a missão, assim concebida, cumpria a tarefa de ligar as regiões mais distantes, mas, também, de aproximar pólos políticos e econômicos. Entende, ainda, que, com isso criou a oportunidade para que as Forças Armadas tivessem um conhecimento detalhado do território nacional, assumindo um viés estratégico da maior importância. (PIMENTA, p. 27).

O ano de 1931, em 12 de junho, assiste ao voo pioneiro dos tenentes Casimiro Montenegro Filho e Nelson Freire Lavenère-Wanderley que transportam a primeira mala postal entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. A partir de novembro do mesmo ano, a linha Rio de Janeiro-Minas Gerais. Em apenas seis meses, as rotas já cobriam 1.731 km. (NOTAER, 49/96, 18/09/96).

Tão logo terminara o ano de 1932, entra em cena um personagem que protagonizará o início de uma história de desafios e abnegações em prol do desenvolvimento nacional, trata-se de Eduardo Gomes. Ao assumir o 1º Regimento de Aviação, que substituiu o Grupo Misto de Aviação, trata de ampliar as operações do Correio Aéreo Militar, ao estender a linha Rio-São Paulo até Goiás, com escalas em diversas cidades.

A partir daí, as rotas se multiplicam indo cada vez mais longe e atingindo populações distantes, inalcançáveis por outro meio de transporte. Chegou-se a Assunción, no Paraguai e La Paz, na Bolívia com linhas regulares. O momento histórico é rico em simbologia. Vargas funde o pioneirismo e o êxito das missões do Correio Aéreo Militar e posteriormente do Correio Aéreo Nacional ao projeto de unidade nacional. Com isso reforça o nacionalismo, característica do seu governo.

A importância do Correio Aéreo Nacional ultrapassa limites materiais. Cumpre destacar as palavras do primeiro Ministro do Ar, Exmo. Sr. Joaquim Pedro Salgado Filho:

“É no CORREIO AÉREO que se inicia o conhecimento do Brasil pelos brasileiros; devemos todos nós, a esses patriotas estoicos, uma grande gratidão que não se pagará nunca, a não ser com o mesmo sentimento de brasilidade e de patriotismo que todos eles sentem e só por ele vivem, pelo bem da Pátria”. J. P. Salgado Filho. (SOUZA, p. 21, 1986).

As missões do Correio Aéreo Nacional alteram a realidade geopolítica do país, a Geopolítica é o estudo da relação entre o espaço geográfico e o Estado, procurando explicar a ocupação do espaço a partir das necessidades estratégicas do Estado, sejam essas necessidades econômicas, políticas, militares, demográficas ou geográficas.

O país assistiu, a partir de 1930 um ponto de inflexão da política nacional, com significativas alterações em relevantes segmentos da sociedade. Atores sociais e governo reconstruem a geopolítica nacional a partir das missões do Correio Aéreo.

Encerra-se esta parte, reafirmando a revolução integradora promovida, principalmente pela aviação, na medida em que aproximou as gentes do Brasil, ensejou a criação de centros urbanos, incentivo a economia regional, auxiliou na instalação da infraestrutura, etc. Tudo isso foi fruto de um pensamento, de uma visão, que aspirava um futuro melhor e, não media esforços no presente, para que se alcançasse o triunfo. Esta é uma descrição do que se chama *pensamento estratégico*. Com isso, passemos à última parte do trabalho.

3. Pensamento Estratégico; Legado do CAM/CAN; Ministério do Ar, Epílogo de uma Visão Estratégica bem sucedida

O pensamento estratégico é um processo decisório. Ele vai envolver a adoção de medidas que não trarão resultados de imediato, mas que farão alcançar estes resultados em um tempo vindouro.

Retirar uma região do ostracismo, provê-la de comunicação com os grandes centros urbanos, abastecê-la de informações de interesse nacional, oferecer recursos para que se tenha infraestrutura básica, este foi o legado deixado pelos Correio Aéreo Militar – CAM e o Correio Aéreo Nacional – CAN .

Como vimos anteriormente, com a emergência da aviação, um país com as dimensões do nosso, desde cedo vislumbrou a possibilidade de utilizar um meio de transporte rápido e confiável. À sua disposição, estava a Aviação Militar, que se modernizava com a ajuda da Missão Francesa, embora impusesse restrições que não atendiam as aspirações de nossos pilotos. O voo inaugural do CAM teve por objetivo provar a capacidade do piloto brasileiro em voos para além do *cilindro* de 10 Km, imposição dos oficiais franceses.

A visão de que a aviação seria a solução de boa parte dos problemas de integração, já pelos aos 20, deflagrou uma campanha reivindicatória do Ministério do Ar.

O Tenente-Coronel Lysias Rodrigues, ativo integrante do Correio Aéreo, seguindo experiências de sucesso na Inglaterra, Itália e França, países que já possuíam uma estrutura “independente” de aviação, deu início a uma campanha de criação do Ministério do Ar.

Embora esse movimento pela criação do Ministério do Ar seja anterior a 1935, vamos partir desta data, considerando o esforço do militar para ver realizado o seu intento.

Em 20 de fevereiro de 1935, a conferência do Capitão Antonio Alves Cabral sobre a criação do Ministério do Ar, realizada no Clube Militar (DF), aglutinou pilotos militares e navais em torno da ideia de um órgão coordenador da atividade aérea no país. Seguem alguns trechos desta apresentação:

“Os motivos estratégicos e econômicos, que levaram a Itália, a Inglaterra e a França a constituir os respectivos Ministérios do Ar, devem ser os mesmos pra o caso do Brasil.”

“É lógico e evidente que todos os meios de uma nação , capazes de serem empregados na guerra aérea, estejam subordinados, desde os tempos de paz a um órgão que se preocupe exclusivamente com a segurança do céu amigo e a ação ofensiva no céu dos prováveis inimigos.”(LAVENÈRE-WANDERLEY, p. 211-212, 1975)

Note-se que a preocupação do oficial é nítida em torno da economia de meios e da proteção do território, ideias que reverberavam naqueles anos de Nova República. São suas palavras:

“Não são recursos que nos faltam e sim uma orientação aviatória que venha impulsionar, brasileiroamente, o desenvolvimento de nossas possibilidades ilimitadas. Digo mesmo, que somente o Ministério d Ar, com o seu poder coordenador, poderá assegurar, positivamente, esta economia.” (LAVENÈRE-WANDERLEY, p. 212, 1975).

A preocupação com o futuro da arma aérea é um ponto focal. A sua organização, os seus resultados, o seu desenvolvimento e as possibilidades ilimitadas da sua aplicação, denotam uma postura que não está preocupada com o aqui e agora e sim com cenários futuros, que embora pareçam emergir de um sonho de um grupo de abnegados, ao contrário, manifesta uma postura estratégica, que pretende preparar a nação para o seu destino continental. Uma ainda, incipiente ideia de projeção de poder regional.

Em companhia de Lysias Rodrigues, um grupo de pilotos militares e navais decide, em abril de 1935 iniciar uma “Campanha pela criação do Ministério da Aeronáutica”. Na ocasião e em anos seguintes, Lysias publicou vários artigos em “O JORNAL”, do Rio de Janeiro, defendendo a campanha. Outros oficiais seguiram-no, reforçando o projeto.

Um dos temas de persuasão diz respeito à defesa das nossas fronteiras de terra e mar, “duvidosa”, segundo os articulistas. Entretanto, o curso da história oferece o mais convincente argumento. Passados cinco anos, com a Segunda Guerra já iniciada, as derrotas da Polônia e da França, fornecem provas incontestáveis do Poder Aéreo na Estratégia Militar e na Segurança Nacional. .”(LAVENÈRE-WANDERLEY, p. 214, 1975).

Em 20 de janeiro de 1941, o Presidente da República, pelo Decreto-lei nº 2.961 institui o Ministério da Aeronáutica e suas obrigações constitucionais.

Atinge-se, pois, o epílogo de uma visão estratégica bem sucedida, que reuniu em um só órgão a coordenação das ações de defesa do território, bem como o controle sobre uma nova fronteira, o espaço aéreo, sem considerar os desdobramentos no campo econômico e social que a aviação promove.

4. CONCLUSÃO

Este fragmento da história recente do país, apresentou a biografia de um político e sua estreita vinculação e vocação para ser protagonista de fatos marcantes dessa mesma história, Getúlio foi ator e construtor da própria trama.

Sua vida política, sob forte influência positivista o fez, desde cedo, assumir posições originais. Suas leituras de Comte, Saint Simon e outros, deram forma à sua intelectualidade. Sem se afastar dos princípios da sua formação política, nas hostes do Partido Republicano Riograndense – PRR, reduto positivista, conciliou, reorganizou, interferiu, defendeu, criou estruturas, buscando o desenvolvimento do país, incluindo a população em seu ideário político.

Ao assumir a Presidência da República, trouxe para o Palácio do Catete, a sua experiência como chefe do estado do Rio Grande do Sul, seu espírito empreendedor, palavra desconhecida na época, promovendo uma transformação no modo de fazer política, alcançando metas de desenvolvimento econômicas de grande repercussão.

A partir de um projeto de integração nacional, convocou as Forças Armadas, deu-lhes apoio e promoveu o encontro das gentes de um Brasil desconhecido, inalcançável pelas distâncias deste país continental.

Incentivou e impulsionou a aviação brasileira, contando com um de seus ícones, o CORREIO AÉREO NACIONAL, síntese de uma bem sucedida estratégia de comunicação e alcance com o interior do território, levando informações, recursos, promovendo o desenvolvimento de novos e sustentáveis centros urbanos.

Com isso, altera significativamente a geopolítica brasileira, que passa a exigir melhor proteção das suas fronteiras de terra e mar. A fronteira marítima, litorânea era visível, embora extensa, assim como a fronteira terrestre, o "oeste", esta, mesmo que ocupada pelo Exército, mostrava-se limitada na sua atuação.

A solução viria "pelo ar", ou seja, o desenvolvimento e evolução da aviação militar brasileira oferecia um caminho para a solução dessas questões. Sensibilizado com os argumentos dos aviadores brasileiros e atento com o conflito armado na Europa – Segunda Guerra Mundial – Vargas decidiu pela criação do Ministério da Aeronáutica, unificando a coordenação da atividade aeronáutica no país, uma atitude estratégica modelar, que se mostrou eficiente na proteção da fronteira marítima nacional, região onde o país sofreu pesadas baixas de seus navios mercantes, na sequência do conflito mundial.

A aviação militar, já tendo atingido a sua maioria com a saída da Missão Francesa em 1939, cumpriria, além das missões no território, a missão de proteção da fronteira marítima, e da área estratégica do Atlântico Sul, em apoio aos aliados.

É possível, pois, afirmar, que o Governo Getúlio Vargas, dispondo de um projeto de governo que enfatizava o desenvolvimento, o progresso e a integração, herança de sua formação política, contou com uma aviação militar que superou paradigmas e desafios, dando curso às aspirações do ideário varguista, a serviço de uma efetiva presença do Estado junto às gentes, em todos os recantos do País.

5. Referências Bibliográficas

ABREU L. A. **Getúlio Vargas: A Construção de um mito, 1928 – 1930.** EDIPUCERS, Porto Alegre-RS. 1996.

AMORIM, C. L. N. **Defesa Nacional e pensamento estratégico brasileiro.** Revista Política Hoje, do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, vol. 21, nº 2, 2012.

ANDRADE, R. P. **“Conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta”:** Getúlio Vargas e a revista “Cultura Política” redescobrem a Amazônia (1940 – 1941). Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém – PA. 2010.

BASTOS, P. Z. **A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica da interação entre Estado e mercado nos setores de base.** Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas-SP. 2007.

BELLO, J. M. **História do Brasil e da América – História da República do Brasil.** Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1940.

BODEA, M. **A greve de 1917 – as origens do trabalhismo gaúcho.** L & PM Editores S.A. Porto Alegre – RS.

CABRAL F^o, S. B. **Brasil megaestado.** Pensamento político-estratégico. Centro de Apoio à Pesquisa em História “Sérgio Buarque de Holanda”: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP. 1997.

Características gerais do positivismo. Disponível em <http://www.mundodosfilosofos.com.br/comte.ht,#ixzz3Wja5tpep>.

CARVALHO, J.M. **Forças Armadas e Política no Brasil.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor. 2005.

CASTRO V. **Pensamento Estratégico.** Blog do Coyoti.

CHEVALIER C. **Os 18 do Forte.** Impressores F. Barreto e Cia. Rio de Janeiro. 1930.

COELHO, F. **As preocupações com a integração territorial do Brasil e o pensamento geopolítico nacional:** A relevância da aviação na ocupação do país. Revista do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados, ano 1, nº 2, pp. 57 – 74, 2º semestre de 2010.

COMANDO DA AERONÁUTICA. **Os Correios Aéreos Militar, Naval e Nacional.** Brasília. NOTAER, Nº 49/96, 18/07/96. 1996.

COSTA, J. C. **Contribuição à história das ideias no Brasil.** José Olympio Editora. Rio de Janeiro. 1956.

COUTAU-BÉGARIE, H. **Traité de Stratégie.** Paris. Économica. 2011.

DELGADO, L. A. N., FERREIRA J. **O Brasil republicano:** O tempo do nacional estatismo. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro – RJ. 2011.

DROR, Y. **Grand Strategic Thinking for Israel.** Ariel Center for Policy Research (ACPR). Policy Paper No. 23. 1998.

DUETTO-HISTÓRIA VIVA. **Positivismo.** 2004.

FAY, C.M. **Getúlio Vargas e o desenvolvimento da aviação brasileira.** VIA POLÍTICA – Informação em tempo real.

FERNANDES, J. P. T. **A geopolítica clássica revisitada.** Revista Nação e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, pp. 221 – 244. Lisboa – Portugal. 2003.

FERREIRA, M.M. **Vargas: para além da vida** – As comemorações de Vargas.

FGV-CPDOC. **Estado Novo** – A construção de uma imagem. 1997.

FONSECA, L.L.S. **Capoeira e Identidade Nacional no Período do Estado Novo.** Monografia de conclusão de curso. Rio de Janeiro.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. 2007.

FONSECA, P. C. D. **A gênese regional de Evolução de 30.** Revista Estudos Econômicos, vol. 20, nº 1, pp. 113 – 127. São Paulo. 1992.

FONSECA, P. C. D. **O ideário de Vargas e as origens do Estado desenvolvimentista no Brasil.** ANPEC. João Pessoa-PB. 2004.

FONTOURA, L. **General Carlos de Meira Mattos (perfil e obra política).** Revista de Escola Superior de Guerra, nº 39, pp. 58 – 82. Rio de Janeiro. 2000.

FORJAZ, M. C. S. **As origens da Embraer.** Tempo Social. Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo – USP, vol. 17, nº 1. São Paulo. 2005.

GABRIEL, P. H. L. **O papel de Meira Mattos no pensamento geopolítico brasileiro.** Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Niterói – RJ.

GÉRÉ, F. **Dictionaire de la pensée stretégique.** Paris. Larrousse. 2000.

IGLESIAS, F. **Trajectoria Política do Brasil – 1500 - 1964.** Rio de Janeiro. Companhia Das Letras. 2009.

JOSEPH LOVE. **Entrevista concedida a Flávio Madureira Heinz.** Revista Estudos Históricos CPDOC-FGV, nº 32, pp. 165 – 177. Rio de Janeiro. 2001.

LAVANÈRE-WANDERLEY, N. F. **História da Força Aérea.** Editora Gráfica Brasileira. Rio de Janeiro. 1985.

LESSA C. **A reinvenção da era Vargas e o desenvolvimento nacional.** Entrevista. Instituto Humanitas Unisinos. São Leopoldo – RS. 2014.

LIRA NETO, J. C. **Getúlio: do Governo Provisório ao Estado Novo (1930 a 1945).** Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2013.

LIRA NETO, J. C. **Getúlio: Dos anos de formação à conquista do poder (1882 a 1930).** Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2012.

MÄDER, M.E. **Civilização, barbárie e as representações espaciais nas Américas no século XIX.** Revista História da Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo - RS. 2008.

MELLO, J. O. A. **As bases ideológicas da república brasileira em uma avaliação de 1924.** Revista Ci. & Tróp. V. 17, nº 2, pp. 203 – 212, jul – dez. Recife-PE. 1989.

MORAES, A.C.R.. **Território e História no Brasil**. São Paulo. ANNABLUME. 2008.

MOREIRA, L. F. **Meninos, poetas e heróis**: Aspectos de Cassiano Ricardo do Modernismo ao Estado Novo. EDUSP. São Paulo – SP. 2001.

MYAMOTO, S. **Os estudos geopolíticos no Brasil**: Uma contribuição para sua avaliação. Perspectivas, SP, 1981.

OLIVEN, R.G.. **Cultura e Modernidade no Brasil**. São Paulo. São Paulo em Perspectiva, vol 5, nº 2, SP, Apr/June 2001.

PANDOLFI, D (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Editora FGV. Rio de Janeiro – RJ. 1999.

PENNIE, K. R. Lt. Gen. **Strategic Thinking in Defence**. *Canadian Military Journal*. Autumn, 2001.

PIMENTA, R.W.S. **A Aviação no Jornal o Estado de São Paulo**: Um Discurso em Tempo de Paz e de Guerra. Porto Alegre. Dissertação. 2008.

PINTO C. R. J. **Positivismo** – um projeto político alternativo (RS: 1889 – 1930). L & PM Editores S.A. Porto Alegre – RS. 1986.

Positivismo – <http://www.mundodosfilosofos.com.br/comte.html#ixzzCwjWkqN>

QUEIRÓS, C. A. B. **A questão social no Rio Grande do Sul**: Positivismo, borgismo e a incorporação do proletariado à sociedade moderna. Revista Mundos do Trabalho da Universidade federal de Santa Catarina – UFSC. Vol. 1, nº 1, janeiro-julho de 2009.

REVERBEL C. **Maragatos e pica-paus** – Guerra civil e degola no Rio Grande do Sul. L & PM Editores. Porto Alegre – RS. 1985.

RODRIGUES, A. LYSIAS. **A finalidade das linhas aéreas militares no Brasil**. 1935.

SECRETO, M. V. **A ocupação dos vazios no governo Vargas**: Do “Discurso do rio Amazonas” à saga dos soldados da borracha. Revista Estudos Históricos – CPDOC – FGV, nº 40, jul – dez. Rio de Janeiro. 2007.

SÊGA, R. **Ordem e progresso**. Duetto – História Viva. 2004.

SKIDMORE. T. **Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 – 1964)**. Editora Saga. Rio de Janeiro.

SOUZA, J.G. **A verdade sobre a história da Aeronáutica**. 1944.

VIZEU, F.; GONÇALVES, S. A. **Pensamento Estratégico: Origens, princípios e perspectivas**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>. São Paulo. 2010.

TRANSFORMAÇÃO DE DEFESA? EXAME DO PRIMEIRO CICLO DE ATUALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS DA DEFESA NACIONAL¹

Juliano da Silva Cortinhas*

Giovanni Hideki Chinaglia Okado**

RESUMO: O artigo avalia o conceito de transformação da defesa e sua aplicação para o primeiro ciclo de atualização dos documentos que fundamentam a defesa do Brasil. Esse ciclo se iniciou a partir da promulgação da Lei Complementar nº 136/2010 e foi finalizado em 2012, com o envio ao Congresso Nacional da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional. A hipótese é de que a transformação da defesa brasileira é incipiente e só será concluída no longo prazo, o que se relaciona com dois motivos. Primeiramente, em termos conceituais, os documentos que embasam o planejamento da Defesa Nacional não formularam um conceito adequado de transformação. Em termos gerais, a ideia ainda é pouco utilizada ou é usada de forma descompromissada, afastando-se das visões tradicionais desenvolvidas por países militarmente fortes. Além disso, a transformação é, naturalmente, um processo que somente se concretiza após um longo período. Por isso, a reestruturação do aparato de defesa realizada até 2012, e algumas das evoluções que ocorreram desde então, somente representam o início de um processo extenso, que demandará esforço integrado do Estado e da sociedade brasileira pelas próximas décadas.

Palavras-chave: transformação da defesa; ciclo de atualização; Estratégia Nacional de Defesa; Política Nacional de Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional.

* Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Chefe de Gabinete do Instituto Pandiá Calógeras, Ministério da Defesa.

** Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Assessor Técnico da Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

¹ Os autores agradecem as equipes da Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa por suas relevantes contribuições e substanciais comentários durante a produção deste artigo. Os argumentos aqui desenvolvidos são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, as visões dos órgãos a que estão vinculados.

1 INTRODUÇÃO

No final de 2010, em palestra proferida na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim (2010), destacou que a condução da política de defesa passara por cinco momentos distintos a partir do início do governo Lula². O objetivo deste artigo é examinar parcialmente o último desses momentos, denominado pelo ex-ministro como “transformação de defesa” e iniciado com a promulgação da Lei Complementar nº 136³ (LC 136/2010), também chamada de Lei da Nova Defesa, em 25 de agosto de 2010.

A análise partirá de uma breve discussão sobre o conceito de transformação e passará pelo exame de como o processo vem sendo discutido em alguns países relevantes no setor de defesa. Com isso, pretende-se discutir o primeiro ciclo de atualização das principais legislações de defesa do Brasil, que, em grande medida, embasam o processo de transformação da defesa do país.

A Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, em 18 de dezembro de 2008, tornou-se, substancialmente, o documento de referência para a estruturação da defesa nacional e pode ser interpretada como um primeiro passo rumo ao processo de transformação da área, antecedendo a LC 136/2010. Esta, porém, significou um marco nesse processo porque estabeleceu a atualização quadrienal dos documentos que embasam o planejamento da defesa, além de ter determinado, como se verá a seguir, parâmetros para essas atualizações, entre outras providências.

Apesar da importância da Lei Complementar, o artigo pressupõe que esse marco normativo, por si só, não implica inovações na concepção estratégica nacional nem garante a revitalização do aparato de defesa brasileiro. A transformação da defesa requer uma

² Os quatro primeiros seriam: 1) a gestão do ministro José Viegas Filho, denominado “reformismo moderado”; 2) a gestão do ministro José Alencar, chamado de “acomodação estratégica”; 3) a gestão de Waldir Pires, o “interregno turbulento”; e 4) a gestão do próprio Jobim, desde sua posse, em 25 de junho de 2007, até a promulgação da LC 136/2010, intitulada de “freio de arrumação”.

³ Esta lei modificou a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispôs sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, além de criar o Ministério da Defesa.

mudança de grande porte, que demanda muito mais do que determinações legais, e deve ser pautada pelo desenvolvimento de novas capacidades para o cumprimento de novas missões, pela capacitação para a realização de novas ações em combate e pela adoção de novos modelos de gestão financeira, de recursos humanos (carreiras, remuneração e sistema previdenciário) e de equipamentos.

Por isso, a classificação de Jobim somente pode ser avaliada se estiver contextualizada. Entende-se que o momento iniciado em 2010 é, na verdade, parte de um esforço duradouro e contínuo, que poderá resultar em uma grande modificação do aparato nacional de defesa. Por ora, porém, entende-se que o início do processo já indica que isso somente se consolidará se algumas medidas essenciais forem implementadas em breve. Duas merecem destaque: a elaboração de uma sistemática de planejamento estratégico em defesa nacional adequada às demandas presentes e futuras do Estado e a estabilização dos recursos para a defesa, pois sua inconstância certamente acarretará atrasos e remodelações dos programas previstos pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED).

Entre essas duas medidas, este artigo se concentrará na análise da primeira, ou seja, examinará as legislações que embasam a Defesa Nacional, seu primeiro ciclo de atualização e algumas medidas tomadas de 2012⁴ até o presente. O propósito é observar, desse ponto de vista, como vêm sendo dados os primeiros passos para a transformação do setor e identificar avanços e entraves para a concretização de tal processo em um futuro próximo.

Desde já, convém ressaltar que ainda não está consolidada uma sistematização adequada para a estruturação legal da defesa nacional. A análise das versões dos documentos enviadas ao Congresso Nacional em 2012 indica, por exemplo, que os atuais textos da Política e da Estratégia Nacional de Defesa são, em essência, muito semelhantes às suas versões anteriores. Além disso, há certo descompasso entre alguns documentos relevantes para a defesa. A END de 2008, em tese, deveria definir as diretrizes para alcançar os objetivos da Política de Defesa Nacional de 2005 (BRASIL 2005), mas se tornou o principal documento do país na área. Ocupou, inclusive, o lugar da própria Política, pois esta precisou atrelar-se à Estratégia. Outro exemplo é a promulgação da Lei 12.598, de 22 de

⁴ Quando o primeiro ciclo de atualização dos documentos de defesa foi concluído.

março de 2012, que estabelece normas para compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, antes mesmo da finalização do processo de reformulação da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), que ainda não se encerrou⁵. Coexistem, também, outros documentos, como a Política de Ciência e Tecnologia em Defesa (2005) e a Doutrina Militar de Defesa (2007), que foram promulgados por meio de portarias normativas e, portanto, possuem apenas validade interna em seus órgãos. Essas legislações não foram, necessariamente, pautadas por um documento condicionante do tema.

O artigo será desenvolvido em três partes. Na primeira, apresentar-se-ão o conceito de transformação de defesa e algumas premissas das quais países que têm uma maior tradição que o Brasil na formulação de suas estruturas de defesa partem para realizar esse objetivo. Na segunda, serão examinadas as novidades introduzidas pela LC 136/2010 e o primeiro ciclo de atualização da Política de Defesa Nacional⁶ e da Estratégia Nacional de Defesa. Nessa etapa, o objetivo também será avaliar as principais alterações realizadas nas novas versões desses dois documentos. A terceira parte analisará os efeitos provocados por essas atualizações na condução da política de defesa. Finalmente, concluir-se-á que, até o momento, a “transformação de defesa” parece estar aquém do idealizado pelo ex-ministro da Defesa.

2 A TRANSFORMAÇÃO DE DEFESA: DEFINIÇÕES CONCEITUAIS E ORIENTAÇÕES PRÁTICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL E NO BRASIL

A transformação da defesa é um processo extremamente complexo e, em geral, somente se consolida no longo prazo. Para que o processo se concretize, a simples modernização dos equipamentos e sistemas de defesa não é suficiente. A transformação também é marcada por alterações de grande monta nos conceitos que embasam a construção da defesa de um país. Isso se traduz em

⁵ Ressalta-se que a espécie normativa que regulará a nova versão da PNID será um decreto presidencial, o que a diferencia da anterior, promulgada pelo Ministério da Defesa por meio da Portaria Normativa nº 899/MD.

⁶ A partir de 2012, Política Nacional de Defesa (PND).

mudanças na organização estrutural dos órgãos governamentais que se responsabilizam pela construção das políticas de defesa, nas legislações que regulam a área, nas doutrinas das Forças Armadas e em sua política de pessoal e de obtenção de equipamentos, entre outras medidas. Para exemplificar a complexidade do processo, pode-se citar China e Rússia. Com o intuito de transformar sua defesa, ambos decidiram, nos últimos anos, alterar seu padrão de gastos militares das décadas de 1990 e 2000. Tais recursos vêm sendo empregados para a obtenção de equipamentos de alta tecnologia, mas também para o aprimoramento da preparação das tropas e para o desenvolvimento de novas doutrinas. Mesmo assim, o processo de transformação da defesa desses países somente se consolidará nas próximas décadas⁷.

Diversas motivações podem levar os países a realizar transformações em suas estruturas de defesa. Essas motivações podem ser de cunho sistêmico, decorrentes, por exemplo, de alterações no equilíbrio de poder no sistema internacional (que podem modificar as hipóteses de emprego de um país); de crises econômicas de grandes proporções (o que exige a racionalização de gastos e procedimentos); ou do desenvolvimento de novas tecnologias (como a bomba atômica ou a robótica). Podem, também, estar relacionadas com questões nacionais, como uma mudança de regime político, a derrota do país em uma confrontação bélica ou um reordenamento das prioridades políticas diante de sua ascensão internacional.

Os debates sobre transformação do aparato de defesa das grandes potências militares ganharam força a partir do final da Guerra Fria, quando emergiram novas dinâmicas de conflitos e ocorreram alterações profundas nas políticas de alianças dos países, levando à necessidade de muitos constituírem aparatos de defesa próprios.

⁷ A China tem mantido, na última década, um crescimento médio anual de 7,4% nos gastos militares, compatível com seu crescimento econômico, o que demonstra a adoção de uma visão de Estado que interpreta os investimentos em defesa como parte essencial do planejamento de longo prazo do país (PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 1-2). A Rússia está implementando o Plano de Armamentos do Estado, iniciado em 2011 e com previsão de término em 2020. O Plano envolve um montante de 705 bilhões de dólares e substituirá 70% dos equipamentos atuais por armas modernas (PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 1-2).

Essas modificações foram acompanhadas por grandes inovações tecnológicas, que forçaram os governos nacionais e suas Forças Armadas a se adequarem aos novos equipamentos. Esse panorama foi acelerado com a eclosão das guerras no Iraque e no Afeganistão, as quais trouxeram inúmeras lições estratégicas, táticas e operacionais para as grandes potências, particularmente os EUA. Na sequência, examina-se como três países – Estados Unidos, Reino Unido e França – vêm conduzindo seus respectivos processos de transformação a partir dessa conjuntura.

2.1 AS DISCUSSÕES SOBRE O CONCEITO DE TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA NOS ESTADOS UNIDOS, NO REINO UNIDO E NA FRANÇA

Para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), transformação significa “lidar com a coevolução de conceitos, processos, organizações e tecnologia. A mudança em uma dessas áreas impõe alteração em todas” (DOD 2014, tradução nossa).

Alterações conceituais, organizacionais e tecnológicas tornam necessárias mudanças na formação dos militares, pois o aprimoramento dos indivíduos que estarão em contato com equipamentos modernos e enfrentarão contextos muito diferentes daqueles a que estão habituados deve ser constante. À medida que os processos evoluem, a própria cultura militar precisa se adaptar, o que demanda, em alguma medida, a flexibilização das estruturas hierárquicas das Forças Armadas, especialmente quando realizam missões que exigem capacidade de adaptação. As próprias autoridades do Departamento de Defesa estadunidense reconhecem essas questões:

A maior parte do atual processo transformacional é cultural e, por isso, as pessoas são necessárias para alterar a forma de operação dos militares. Os comandantes não podem se sentir ameaçados quando seus subordinados apresentam novas ideias, mas, ao contrário, precisam encorajar novas ideias e dar aos subordinados espaço e orçamento para testá-las (DOD 2014, tradução nossa).

Indo além, o DOD explica que a transformação de defesa é um processo muito mais profundo do que uma simples modificação metodológica ou uma adaptação a novas tecnologias:

Em uma cultura como a militar, a mudança é constante. Mas a transformação representa uma alteração nas regras fundamentais. Esse tipo de mudança nem sempre é uma experiência confortável para todos. Uma vez que ela é reconhecida e realizada, todavia, as zonas de conforto retornam (DOD 2014, tradução nossa).

Além dos conceitos desenvolvidos pelo Departamento de Defesa, as discussões sobre o significado das transformações das estruturas de defesa nos EUA são fortemente influenciadas pela academia e pelos *think tanks* que tratam do tema. Uma das instituições que mais se dedicam ao estudo da necessidade de transformar a estrutura de defesa do país é a *Rand Corporation*, que lida com o tema desde meados dos anos 1990, quando a reorganização do Departamento de Defesa e das Forças Armadas para as novas prioridades do contexto pós-Guerra Fria passou a ser defendida. Em estudo produzido pelo pesquisador Paul Davis, o conceito de transformação é apresentado do seguinte modo:

O termo “transformação militar” deveria ser simplesmente compreendido como uma “mudança profunda” nas questões militares. Não necessariamente implica uma alteração rápida ou generalizada, nem o descarte de tudo o que continua a funcionar bem. As mudanças, porém, devem ser dramáticas e não meras implementações de melhorias marginais, como modestos aprimoramentos de aeronaves, tanques e embarcações. A transformação é um processo sem um ponto de chegada simples (DAVIS 2010, p. 11, tradução nossa).

A Inglaterra é outro país que, desde o final da Guerra Fria, tem discutido amplamente o tema. Como os estadunidenses, os ingleses defendem que o conceito de transformação representa a realização de alterações profundas e em diversas estruturas do planejamento da defesa de um país. O atual processo de transformação que vem sendo realizado no Reino Unido objetiva reduzir os gastos com o aparato de defesa e o número de militares na ativa, ao tempo em que seja mantida a capacidade de realizar operações e atingir os objetivos políticos determinados à Defesa.

As reformas estruturais que os britânicos vêm desenvolvendo estão baseadas em um estudo independente sobre a necessidade de transformação da defesa daquele país. Publicado por Lord Levene, em junho de 2011 (LEVENE 2011), esse estudo foi a base para a formulação da Lei de Reforma da Defesa, em vigor desde julho de 2013⁸. A Lei tem dois objetivos principais: alterar o processo de aquisição de produtos de defesa, mas mantendo o apoio estatal às Forças Armadas, e modificar a estrutura das Forças de Reserva.

No artigo citado, Lord Levene explica como foi iniciado o processo de transformação da defesa inglesa e os principais argumentos defendidos em seu relatório:

O Secretário de Defesa lançou a Reforma da Defesa em Agosto de 2010 como uma revisão fundamental de como a defesa é estruturada e gerenciada. É a primeira revisão deste porte desde os anos 1980. Mas muitos temas não são novos e também foram tratados em revisões no último século. Quão centralizada ou delegada será [a defesa]? Como a defesa conjunta deve ser? Como deve se dar o equilíbrio entre civis e militares? Alguns apresentam esses temas como escolhas. Nós não defendemos essa posição. Nós cremos que um Ministério da Defesa efetivo é aquele que

⁸ A legislação pode ser acessada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa do Reino Unido. Disponível em: <<https://www.gov.uk/defence-reform-bill>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

está embasado nas virtudes dos Serviços individuais e no Serviço civil⁹ e o faz em uma moldura de defesa singular, que garante que o todo é mais que a soma das partes (LEVENE 2011, p. 4, tradução nossa).

O último documento relevante produzido com o intuito de acelerar os processos de transformação da defesa e de fortalecer o Ministério da Defesa no Reino Unido foi o Ato de Reforma da Defesa de 2014¹⁰. Essa norma, mais completa que a anterior, também se concentra na reforma do sistema de aquisições e em alterações no programa de reservistas do país. Como nos EUA, os objetivos principais são racionalizar o aparato de defesa, reduzindo custos e tornando-o mais eficiente.

Na França, o processo de transformação também vem ocorrendo, a exemplo dos anteriores, a partir da realização de reformas institucionais. Essas mudanças foram iniciadas a partir de 2000, por meio de várias medidas. Entre elas, destaca-se o aumento da importância do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (CEMA), o que ampliou a capacidade de atuação conjunta das Forças. O sítio eletrônico do Ministério da Defesa francês descreve as características desse amplo e geral processo de transformação do setor da defesa, que foi acelerado a partir de 2010.

Inspirado na política geral de modernização do Estado, que objetiva responder a uma exigência tripla de eficácia, qualidade do serviço prestado e economia na gestão das finanças públicas, o processo iniciado pelo Ministério da Defesa representa um movimento de adaptação contínuo. Procura garantir a capacidade operacional das Forças e reorientar os diferentes componentes do Ministério para o cumprimento de sua função precípua. Além disso, como o Presidente da República confirmou a manutenção de verbas para

⁹ O Serviço Militar se refere ao trabalho das Forças Armadas. O Serviço Civil, por outro lado, é composto pelo corpo civil do Ministério da Defesa, que atua em conjunto com os militares na elaboração das políticas e estratégias de defesa do país.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/collections/defence-reform-act-2014>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

o esforço de defesa no valor de 2% do PIB, o Ministro da Defesa pretende racionalizar o funcionamento global do Ministério com o intuito de otimizar o orçamento fornecido pela Nação para a segurança e a defesa de seus cidadãos (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE 2014, tradução nossa).

A última grande mudança estrutural promovida pelos franceses foi a criação da DGRIS (Direção Geral de Relações Internacionais e da Estratégia), em janeiro de 2015. A DGRIS unificou as assessorias internacionais do Ministério, alguns órgãos da Direção Geral de Armamentos¹¹ (DGA) e a DAS (Delegação de Assuntos Estratégicos). O estabelecimento de uma grande estrutura, que reúne civis e militares, para formular e aplicar as políticas de relações internacionais, construir cenários prospectivos e preparar o Livro Branco francês, entre outras atividades, objetiva a racionalização do processo de elaboração de conhecimentos e análises. Acredita-se que a DGRIS terá importância fundamental para o Ministério da Defesa francês.

Além das três referências acima, é importante mencionar que alguns países menos desenvolvidos também vêm realizando esforços de transformação de suas Forças Armadas. Devido à escassez de recursos e à inexperiência das autoridades locais, esses Estados têm obtido contribuições de potências estrangeiras, de Organizações Internacionais, de *think tanks* e de ONGs para realizar a tarefa. Uma das instituições que mais apoia esses processos é o *Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces* (Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas – DCAF), que define transformação de defesa da seguinte forma:

Por transformação de defesa (TD), nós nos referimos a mudanças de longo prazo e de grande porte na estrutura, no funcionamento e no etos do setor de defesa de um país. A TD é, portanto, mais extensiva do que uma simples mudança incremental do setor de defesa de um país, como as que vêm acontecendo ao redor do mundo.

¹¹ Os órgãos responsáveis pelas transações internacionais de armas da França.

Tipicamente, ocorre depois de um conflito ou crise política de grande importância, normalmente envolvendo violência, que comumente ocorre em grande escala (GENEVA CENTER 2010, p. 1, tradução nossa).

A transformação de defesa nos países menos desenvolvidos é comumente influenciada por um processo mais amplo, de transição democrática. Os debates acerca do tema, promovidos por instituições internacionais e com participação de autoridades locais, são reflexo disso, como indica o Guia Operacional produzido pela Equipe de Assessoria Internacional para o Setor de Segurança do DCAF (ISSAT 2010).

Com base nessas experiências e na análise do conceito de transformação da defesa, parte-se, agora, para a análise do caso brasileiro.

2.2 OS DEBATES SOBRE TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA NO BRASIL

Logo de início, observa-se uma peculiaridade: o Governo Federal iniciou o que foi denominado pelo ministro Jobim de transformação da defesa sem antes definir uma concepção própria sobre o termo, que objetivos estratégicos pretendia alcançar com o processo e como seriam realizados tais objetivos. Por isso, não há como precisar onde o país pretende chegar com a denominada transformação, tampouco são evidentes as perspectivas futuras de emprego da força, o que pode comprometer a definição e a execução de programas e ações, a alocação de recursos e o respaldo da sociedade, entre outros fatores.

A noção de transformação da defesa começou a ser difundida com a END de 2008. Após sua promulgação, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, seu então assessor especial, general Sérgio Etchegoyen, e muitos civis e militares apresentaram-na como "a estratégia da transformação". O documento, porém, não define o conceito em parte alguma. Ele menciona somente a dificuldade e a necessidade de um país pacífico como o Brasil cultivar o hábito da transformação em benefício do preparo para o combate (BRASIL 2008, p. 9).

Pode-se identificar, na Estratégia, o emprego do conceito de transformação – novamente sem definição prévia – pelo Exército Brasileiro e pela Aeronáutica. A força terrestre o utiliza para se referir à organização sob o módulo de brigada, priorizada diante da estratégia de presença, e sua modernização, para se fazer presente rapidamente em qualquer parte do território nacional (BRASIL 2008, p. 25). Já a força aérea considerou três diretrizes estratégicas como oportunidades de transformação: desenvolvimento de tecnologias e de capacitações para operar em rede – não só na força, mas também com Exército e Marinha –, programas de veículos aéreos não tripulados (vigilância e combate) e integração das atividades espaciais nas operações da FAB (BRASIL 2008, p. 31-32).

No primeiro processo de atualização dos documentos de defesa, finalizado em 2012, essa falta de clareza na definição dos objetivos da transformação da defesa brasileira inibiu a capacidade dos órgãos políticos (principalmente o Ministério da Defesa) de coordenar os planejamentos das forças singulares sobre suas necessidades presentes e futuras, que foram definidos sem um amplo e aberto debate político-estratégico, que pudesse orientar suas prioridades. Planejamentos, a propósito, que foram incorporados ao Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), ainda não lançado oficialmente pelo Ministério da Defesa¹².

Entre os três principais documentos de Defesa Nacional que foram enviados ao Congresso em 2012, somente o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) trouxe uma definição mais clara sobre a transformação da defesa. O Capítulo 5 do Livro trata do tema e afirma que:

Ao propiciar uma melhor compreensão das limitações das teorias correntes, a transformação muda padrões de pensamento, gera novas capacidades e conceitos. Possibilita responder de forma inovadora a desafios inesperados. Ao desenvolver competências, permite cumprir novas tarefas e desempenhar modernas funções em combate.

¹² Apesar de o artigo se concentrar sobre o primeiro processo de atualização dos documentos de defesa, é importante salientar que essas definições ainda não ocorreram. O PAED, por exemplo, continua a ser visto como uma ampla lista de projetos, e não como um documento que defina prioridades e procure racionalizar a obtenção de equipamentos de defesa, com base nas hipóteses de emprego mais críveis e necessárias.

A efetividade de um processo de transformação é proporcional à capacidade de aquisição e aplicação de tecnologia de ponta nas fases de pesquisa e desenvolvimento de novos sistemas de armas e plataformas. Como pode ser observado nos vários exemplos disponíveis, esse processo é de longa duração, podendo estender-se por 20 anos ou mais (BRASIL, 2012c, p. 191).

Com base nessa definição, o LBDN enumera três vertentes para a transformação da defesa brasileira: o PAED, a modernização da gestão e a reorganização da Base Industrial de Defesa. Apesar da importância que se dá à transformação no Livro Branco, dois motivos podem ser apontados para que o capítulo 5 do documento não possa ser considerado como uma sistematização do conceito ou como um “guia” para o processo de transformação da defesa no Brasil.

Em primeiro lugar, observa-se que, apesar de relevante para conferir maior transparência à defesa do país, o Livro Branco de Defesa Nacional tem importância secundária para a análise proposta neste artigo. Trata-se de um documento inédito para o Brasil, mas que não pretende, a exemplo de outros livros brancos, embasar o planejamento ou a execução da defesa nacional. Por isso, não se presta a conceber novos conceitos ou princípios doutrinários que possam fundamentar o processo de transformação de defesa. Em segundo lugar, os conceitos desenvolvidos no capítulo 5 do Livro não apontam um caminho a seguir, mas apenas um conjunto de projetos que não constituem um plano coerente de ação, como o PAED, ou repetem intenções já divulgadas em outros documentos, o que ocorre nos subtítulos sobre a indústria de defesa e sobre a modernização da gestão,

Observa-se, portanto, que ainda não há uma definição clara sobre o que o Brasil pretende da transformação da defesa. Não há, até o momento, definição conceitual nos documentos que conduzem o processo de transformação da defesa brasileira.

A mesma lacuna aparece em documentos mais específicos. Os Manuais Básicos da Escola Superior de Guerra, instituição muito relevante para a formulação do pensamento castrense, não apresenta definição de transformação. No máximo, o termo é mencionado como

um dos fatores econômicos capaz de provocar alterações no Poder Nacional e é relacionado com os impactos provenientes do aumento das capacidades produtiva, científica e tecnológica de um país. É interessante observar que, nesse processo, o manual afirma que a sensibilidade da sociedade à mudança é um aspecto importante a ser considerado (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA 2013, p. 46-47).

Entre esses documentos menos abrangentes, uma definição do conceito de transformação – ainda incipiente e debatida intramuros – vem sendo construída pelo Exército Brasileiro. Com o lançamento da Estratégia Braço Forte, em 2009, a força terrestre anunciou que deveria passar do estágio atual para um patamar mais elevado, por meio de um processo de transformação. Assim, surgiu o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA), que apresentou diretrizes para a concepção e a evolução da força até 2031, com marcos temporais em 2015 e 2022. Para fundamentar esse projeto, inclusive conceitualmente, o Exército elaborou um manual intitulado “O processo de Transformação do Exército”, no qual expôs sua interpretação do conceito de transformação, retomando uma definição apresentada pelo Brigadeiro Covarrubias, do Exército do Chile. O oficial-general chileno distingue a transformação de outras duas mudanças que o braço armado poderia empreender:

A adaptação consiste em ajustar as estruturas existentes para continuar cumprindo as tarefas previstas; a *modernização* corresponde à otimização das capacidades para cumprir a missão da melhor forma; e *transformação* é o desenvolvimento das novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate. (COVARRUBIAS apud EXÉRCITO BRASILEIRO 2010, p. 10, grifo nosso)

A proposta deste artigo não é detalhar toda a concepção estratégica do Exército Brasileiro. É importante salientar, porém, com base no glossário do manual supracitado, a definição adotada para o conceito de transformação:

Processo de desenvolvimento e implementação de novos conceitos e capacidades operacionais conjuntas, modificando o preparo, o emprego, as mentes, os equipamentos e as organizações, para atender as demandas operacionais de um ambiente sob evolução continuada. (EXÉRCITO BRASILEIRO 2010, p. 46)

Apesar de importante, a definição e os processos para a transformação do Exército vêm sendo desenvolvidos no interior de seu Estado-Maior. Sua fase atual é denominada de FT 22 e objetiva preparar a construção da força terrestre para 2022. O FT 22 tem como suas principais etapas: mobilizar a liderança do Exército para a transformação, traduzir a estratégia por meio de novos manuais de doutrina, alinhar a Alta Administração, divulgar a estratégia e motivar o pessoal e, finalmente, gerenciar o processo de aplicação. Como se nota, em nenhum momento está prevista a coordenação do planejamento ou da efetiva transformação com as outras Forças Armadas. Indo além, não há uma centralização dos planejamentos no Ministério da Defesa. Esse isolamento certamente prejudicará a capacidade interoperacional das Forças Armadas brasileiras no futuro.

Com base nas experiências analisadas, conclui-se que há pelo menos três elementos que envolvem um processo de transformação: 1) espera-se haver a previsão de uma mudança profunda, que promova um salto qualitativo na capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas; 2) há, nos processos de transformação, uma dimensão humana e outra material, pois busca-se associar alterações na estrutura organizacional e na mentalidade de seus dirigentes e funcionários ao desenvolvimento científico e tecnológico de novos produtos de defesa; e 3) trata-se de um processo de longo prazo, que só se concretiza, efetivamente, quando enquadrado como um projeto de Estado.

No caso brasileiro, esse último elemento merece atenção. Qualquer projeto transformador de defesa em um país pacífico, sem ameaças externas de grande vulto, está sujeito às intempéries do jogo político – e partidário –, às adversidades da conjuntura econômica e à priorização de outras agendas, particularmente a econômica e a social, em detrimento de assuntos militares. Na ausência de uma

definição abrangente do conceito, incorporada pelo governo e respaldada pela sociedade, essas dificuldades tendem a ser potencializadas e dificilmente se conseguirá implementar um genuíno projeto de transformação da defesa nacional.

Passa-se, a partir dessa análise conceitual, ao exame dos processos de atualização da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa¹³, documentos que, em tese, fundamentam o processo de transformação da defesa brasileira. Essa análise permitirá identificar em que medida os três elementos acima estão presentes no projeto de transformação da nossa defesa.

3 A LEI COMPLEMENTAR Nº 136/2010 E O PRIMEIRO CICLO DE ATUALIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS FUNDANTES DA DEFESA NACIONAL

A LC 136/2010 procurou promover a transformação da defesa brasileira a partir de duas premissas muito relevantes, que introduziram novas dinâmicas na condução da política de defesa, sobretudo em seu planejamento.

A primeira é a necessidade de dar mais abertura ao processo de atualização dos documentos fundantes da defesa nacional, o que seria alcançado pela definição de ciclos de quatro anos para a atualização dos documentos e pela inclusão de novos atores no processo, notadamente o Poder Legislativo – bastante ausente da reflexão sobre o assunto até então. De acordo com o § 3º, art. 9º:

O Poder Executivo encaminhará à apreciação¹⁴ do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I - a Política de Defesa Nacional;

II - a Estratégia Nacional de Defesa;

III - o Livro Branco de Defesa Nacional.

¹³ Como já mencionado, o LBDN não será foco da análise porque não se constitui em documento de planejamento estratégico, mas de transparência.

¹⁴ Pela LC 136/2010, não ficou claro qual o nível de envolvimento do Congresso Nacional no processo de revisão e atualização dos três documentos de defesa, tendo em vista que o verbo “apreciar” gerou dúvidas. Poderiam, por exemplo, os congressistas proporem alterações nos documentos apreciados?

A participação do Legislativo permite a incorporação de um ator indispensável ao processo de reformulação desses documentos, já que os congressistas deliberam sobre importantes questões atinentes ao setor, como recursos orçamentários para os projetos das Forças. Os ciclos periódicos de atualização, complementarmente, impõem interlocução perene entre diversos órgãos do governo (militares e civis), estimulam o debate acadêmico e conscientizam a opinião pública acerca da relevância da defesa nacional.

A segunda premissa se refere ao fortalecimento do Ministério da Defesa em relação às Forças Singulares, o que traria maior racionalidade às formulações político-estratégicas de defesa e ampliaria a capacidade de interoperabilidade das Forças. A LC 136/2010 criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), tarefa, aliás, que já estava prevista pela END de 2008. O estabelecimento do EMCFA reforçou os esforços de interoperabilidade das Forças Armadas e buscou superar o histórico corporativismo militar. Uma segunda medida de fortalecimento institucional da lei foi atribuir ao Ministério da Defesa a competência de elaborar políticas e diretrizes acerca dos produtos de defesa (armamentos, munições, meios de transporte e comunicação, etc.).

Dessa forma, a LC 136/2010 buscou ensejar o estabelecimento de uma cultura institucional de defesa, conjugando instituições do governo e da sociedade para o cumprimento da tarefa. Até então, a condução da política de defesa estava mais ligada ao relacionamento interpessoal entre poucos representantes de diferentes órgãos do que propriamente à coordenação entre instituições. Com a aprovação das novas regras, as competências passaram a estar melhor clarificadas e distribuídas, o que, por si só, parecia um passo importante para iniciar o processo de transformação da defesa, como o então ministro da Defesa propôs.

A nova exigência, porém, não foi suficiente para racionalizar o processo. Na prática, as instituições, civis e militares, continuaram a "atacar" suas missões habituais, temporalmente mais próximas, deixando para realizar a atualização da Política e da Estratégia de Defesa às vésperas do encerramento do prazo. Permanece, portanto, a importância da consolidação dos ciclos de revisão e do desenvolvimento de uma cultura institucional, consubstanciada em um sistema de planejamento estratégico de defesa.

Quanto ao planejamento e à transformação da defesa, o MD passou a realizar duas atividades de grande complexidade concomitantemente: implementar a END de 2008 e iniciar seu processo de atualização. Como a lei complementar somente foi aprovada em 2010, o primeiro ciclo de atualização dos documentos teve somente dois anos e foi marcado pela necessidade de compatibilizar a PND de 2012 com a END de 2008 e pela formulação do LBDN. A grande complexidade da tarefa e o prazo exíguo minimizaram a capacidade de atuação dos órgãos competentes.

À primeira vista, as alterações e as concepções estabelecidas pela Lei Complementar nº 136/2010, como destacou o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, poderiam representar uma grande reformulação das estruturas e a ampliação dos agentes que atuam na formulação da política de defesa do país. Essa impressão, porém, precisaria ser qualificada. Os objetivos previstos na legislação não foram atingidos no primeiro ciclo de atualização dos documentos e, o que é ainda mais preocupante, poucos são os sinais de que eles estão a caminho de serem concretizados. Tanto a revisão da PDN de 2005 quanto a atualização da END de 2008 foram processos de cunho eminentemente burocráticos, que serviram para atender a uma determinação legal. Já a aprovação do LBDN pode ser interpretada como um avanço, mas ainda muito inicial, rumo à maior transparência na discussão brasileira sobre defesa.

Passa-se, a partir dessas considerações iniciais, a uma discussão mais específica sobre o primeiro ciclo de atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa.

3.1 A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (2005)

Em princípio, a Política deveria ser o documento mais abrangente sobre a defesa do país, apresentando os grandes objetivos nacionais e as linhas gerais de como o Brasil pensa e aplica sua defesa. Como o próprio documento destaca, “a Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa”. Entretanto, como o processo de sistematização da defesa nacional foi retomado somente a partir da END de 2008, até 2012 a Estratégia era percebida como mais relevante que a PDN de 2005. Além disso, essa não se conectava inteiramente àquela, o que tornou necessária a realização de mudanças pontuais em seu texto.

Antes de mencionar essas alterações específicas, porém, é preciso considerar aquela que parece ser a principal novidade na Política de 2012: a menção ao Caribe no parágrafo que define o entorno estratégico brasileiro. O item 4.1 da PND de 2012 destaca que “a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região”. Apesar de isso não significar, necessariamente, sua inclusão no entorno estratégico, ressalta-se que há uma clara indicação de que o País dá relevância diferenciada à área. Do ponto de vista político-diplomático, essa ampliação do ambiente regional é consonante com os esforços de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Do ponto de vista estratégico-militar, a inclusão do Caribe no parágrafo se associa à discussão sobre o estabelecimento da 2ª Esquadra da Marinha do Brasil próxima à foz do Amazonas, que permitiria tanto controle e prontidão operacional quanto projeção de poder em área considerada estratégica (a Amazônia), praticamente conjugada à região caribenha.

Com relação às adaptações pontuais ao texto, chama a atenção que todas elas, em geral, parecem servir ao propósito de tornar o documento mais assertivo e, conseqüentemente, à pretensão brasileira de consolidar seu protagonismo no sistema internacional.

Uma primeira mudança foi associar, como a Estratégia já fazia, o conceito de defesa ao de desenvolvimento. Essa relação não era evidenciada pela PDN de 2005. O desenvolvimento foi destacado, no novo documento, como “escudo” da defesa.

Na introdução da nova Política, foi enfatizado o “reforço do multilateralismo e a integração sul-americana” (BRASIL 2012b, p. 1), que também não apareciam na edição anterior. Além disso, o documento ressaltou a promoção do crescimento e da justiça social de modo soberano, que estariam diretamente relacionados com a integração entre países em desenvolvimento.

A expressão “unipolaridade no campo militar” foi substituída por “assimetrias de poder”, pressupondo que, mesmo militarmente, o governo brasileiro passou a entender que as disparidades são menos evidentes ou não mais capazes de permitir ações unilaterais em quaisquer circunstâncias¹⁵.

¹⁵ Um indício importante da desconcentração do poderio militar é a ascensão da China entre os maiores exportadores de armas. Em 2012, ela passou o Reino Unido e chegou à quinta posição desse mercado, alterando a composição do “top 5” pela primeira vez desde o término da Guerra Fria. Em 2013, a China ultrapassou a França e se tornou o quarto maior exportador. Em 2014, novamente comprovando sua ascensão, a China superou a Alemanha como a terceira maior exportadora de armamentos (WEZEMAN & WEZEMAN 2014, p. 1; WEZEMAN & WEZEMAN 2015, p. 1).

A ênfase no “domínio crescentemente autônomo de tecnologias sensíveis, principalmente nos setores estratégicos espacial, cibernético e nuclear” (BRASIL 2012b, p. 3), já priorizados na END de 2008, tornou-se mais relevante. Apesar de ser um ajuste à Estratégia, foi importante a Política também enfatizar a busca pelo domínio de tecnologias sensíveis, o que não era destacado na versão anterior.

O novo documento, além disso, deixou de mencionar a “democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias” e passou a defender a “reforma das instâncias decisórias internacionais, de modo a torná-las mais legítimas, representativas e eficazes, fortalecendo o multilateralismo” (BRASIL 2012b, p. 5). Apesar de parecer pouco relevante, a alteração demonstra um reposicionamento importante do Brasil com relação ao tema. Há duas interpretações possíveis para essa nova postura. A primeira indica que o País concebe que somente uma reforma profunda das instituições concretizaria sua democratização. A outra, que parece mais crível, faz crer que o posicionamento do Brasil sobre a reforma da ONU não está mais diretamente associado à democratização da instituição, ou seja, não objetiva o aumento da participação dos países emergentes como um todo. Ao contrário, pretende somente elevar países que adquiriram maior visibilidade internacional à condição de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando a ter poder de veto. Permanece, portanto, a premissa de que há disparidades importantes de poder no sistema internacional, passando o Brasil a fazer parte de um restrito grupo de países que têm condição de influir nos rumos da humanidade de modo mais efetivo.

Como se observa, as alterações, apesar de limitadas, foram relevantes porque indicaram uma mudança sutil na postura brasileira. Elas parecem ter assinalado a intenção do país de adquirir maior assertividade em suas demandas e posicionamentos internacionais. Apesar disso, não parecem ter sido suficientes para embasar a denominada transformação da defesa nacional.

Para tanto, o documento deveria ter passado por uma revisão mais profunda, que indicasse, de modo mais preciso, a visão do Brasil com relação ao seu papel no sistema internacional e qual a contribuição que o aparato de defesa pode dar para a obtenção dessa posição. Além disso, caberia ao documento delimitar, mais enfaticamente, as funções que as Forças Armadas deveriam desempenhar nesse processo.

3.2 A “NOVA” ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END de 2012)

Enquanto a atualização da PND resultou em um documento mais assertivo que o anterior, a atualização da Estratégia Nacional de Defesa realizou, com exceção de trecho específico sobre o emprego do poder militar no exterior, mais alterações de forma do que de natureza substantiva.

Com relação às diretrizes, o documento de 2012 manteve a grande maioria das aprovadas em 2008 sem qualquer alteração. Foram realizadas somente algumas correções terminológicas, mas os conceitos fundamentais, como a preparação em torno de capacidades e não de ameaças, declarada na diretriz 16, permaneceram. Entre as principais modificações nesse trecho da END, destaca-se a exclusão da previsão de um serviço civil obrigatório, depois que ficaram visíveis as dificuldades políticas e operacionais para sua implementação. Houve, ainda, a inserção de duas novas diretrizes, uma relacionada com a infraestrutura do país, que deve ser planejada de modo a incluir requisitos necessários à defesa nacional, e outra mencionando a inclusão da discussão dos princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa nos cursos de altos estudos estratégicos de oficiais das três Forças.

Apesar de poucas mudanças nas diretrizes, a nova versão da END apresentou um ponto interessante, que merece ser avaliado com cautela. A Estratégia é mais incisiva que a Política quanto à projeção do poder militar no exterior. Consta, na PND, que as Forças Armadas eventualmente poderão participar de “operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” (BRASIL 2012b, p. 9), ao passo que a END de 2012, na diretriz 19, prevê a possibilidade de emprego das forças em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil, as quais também poderão estar relacionadas, além da própria ONU, com iniciativas de órgãos multilaterais da América do Sul. Há, pelo menos, duas conclusões que podem ser retiradas dessa alteração: primeiramente, o Governo Federal parece estar buscando maior sintonia entre diplomacia e defesa, que devem estar em permanente interação; para tanto, a Estratégia abre margem para que o Brasil atue em outras operações, além das missões de paz e ações humanitárias da ONU.

Quanto aos objetivos estratégicos das Forças Armadas, destaca-se novamente a quase total repetição do texto de 2008. Mesmo quando a nova versão do documento se refere a objetivos que já vêm sendo planejados, como no caso da instalação da segunda esquadra da Marinha na foz do Rio Amazonas, a linguagem de início do planejamento permanece. No objetivo 9 da Marinha, o texto continua o mesmo:

A Marinha iniciará os estudos e preparativos para estabelecer, em lugar próprio, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, uma base naval de uso múltiplo, comparável, na abrangência e na densidade de seus meios, à Base Naval do Rio de Janeiro (BRASIL 2012a, p. 12).

Aparentemente, portanto, nada foi feito nos últimos quatro anos, apesar dos estudos já realizados com o intuito de cumprir a determinação.

Nos objetivos do Exército, a inclusão de uma nova assertiva ganha destaque. Nela, lê-se o que segue:

O Exército deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (BRASIL 2012a, p. 14).

Nos objetivos relacionados com a Força Aérea, o grande período de indecisão do Governo Federal quanto ao Projeto FX-2, que somente anunciou a escolha do modelo Gripen NG em dezembro de 2013, provocou a retirada de longo trecho em que o formato de aquisição de tais equipamentos era mencionado na versão de 2008. Novamente, ficou evidenciado que a END, por si só, não havia sido capaz, em quatro anos, de direcionar alguns procedimentos essenciais à construção de uma capacidade de defesa adequada ao país. Pode-se inferir que, como não havia importantes indicações de que a escolha seria realizada nos meses seguintes, a Aeronáutica optou por baixar o perfil das determinações sobre a aquisição dos caças no documento enviado ao Congresso em meados de 2012.

Com relação aos três setores estratégicos enumerados pela END de 2008, o cibernético, o espacial e o nuclear, o documento de 2012 apresenta oito prioridades para o setor cibernético que não constavam no documento de 2008. O setor, nos últimos anos, ganhou bastante destaque tanto nas discussões governamentais quanto nos debates que a sociedade brasileira promove sobre defesa, em especial depois das denúncias de espionagem estadunidense no Brasil. A importância do setor na agenda nacional de defesa tende a ser ainda maior nos próximos anos, o que é evidenciado pelas discussões sobre a necessidade de criação de um Comando Cibernético Conjunto, de instalação de novas redes de cabos submarinos, de lançamento de um satélite próprio, de instalação de novos servidores, da criação de uma Escola Nacional de Defesa Cibernética e de negociações internacionais sobre governança da internet.

As demais alterações foram apenas adaptações feitas com o intuito de adequar a nova versão da END às mudanças na estrutura do Ministério da Defesa e às novas legislações que surgiram para fomentar a base industrial de defesa. Chama a atenção, nessas modificações, as considerações sobre a importância da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD).

A segunda parte da Estratégia Nacional de Defesa trata de sua aplicação, havendo também a atualização dos principais avanços no âmbito da defesa nos últimos anos e a adequação das diretrizes de 2008, muitas das quais foram cumpridas no período de quatro anos entre os documentos. Já as diretrizes que ainda não foram cumpridas, ou que foram apenas parcialmente cumpridas, continuam presentes, não havendo reformulações substanciais.

Como na PND, as mudanças observadas no novo texto da END não foram suficientes para embasar a transformação da defesa pretendida por Nelson Jobim.

4 ANÁLISE DO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA DIANTE DA ATUALIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE DEFESA

Como se observa, houve poucas alterações entre as versões anteriores dos documentos descritos neste artigo e as aprovadas em 2012. Na verdade, os principais avanços na defesa do Brasil, entre 2008 e 2012 (como a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que ocorreu em 2010), foram provocados pelas edições anteriores dessas legislações ou estão relacionados com a

aprovação de novos diplomas legais, como a Lei n. 12.598, de 22 de março de 2012. A mais importante inovação, durante o primeiro ciclo de revisão e atualização dos documentos de defesa, foi o Livro Branco de Defesa Nacional – mesmo que no sentido de corrigir um atraso histórico –, pois foi a primeira vez que o país fez uma divulgação desse porte de seus meios e capacidades.

Em termos gerais, duas críticas principais podem ser realizadas quanto à capacidade da END e da PND de conduzirem o processo de transformação da defesa nacional. A primeira, já desenvolvida nos tópicos anteriores, refere-se ao conteúdo dos documentos. A segunda, ao seu processo de construção.

Idealmente, a Política e a Estratégia deveriam indicar politicamente que parâmetros seriam utilizados para conduzir a transformação da defesa brasileira. Esses parâmetros seriam essenciais para os tomadores de decisão do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, mas também colaborariam para que a sociedade brasileira, como um todo, pudesse compreender o processo e dar seu apoio aos necessários investimentos na área. A segunda crítica está atrelada à primeira, pois além de não esclarecer suficientemente quais serão os rumos da transformação, o processo de atualização dos documentos foi excessivamente fechado e não chamou a sociedade ao debate.

Em um país como o Brasil, que passou por um longo regime de exceção e somente em 1999 institucionalizou o controle civil sobre as Forças Armadas, uma ampla transformação da defesa é um processo que exige a participação concomitante de diversos órgãos governamentais, principalmente do Executivo e do Legislativo, e de muitos setores da sociedade, como a academia e a mídia, por exemplo. A transformação da defesa brasileira demanda uma maior centralização do comando das Forças Armadas no Ministério da Defesa (como vêm fazendo todas as grandes potências militares), o aumento dos investimentos na modernização de seus equipamentos (o que é politicamente difícil diante das demais prioridades governamentais) e o repensar de grande parte dos conceitos doutrinários das Forças Armadas. Isso tudo somente seria viável se o debate para a atualização dos documentos fosse ampliado.

Porém, o que se observou foi um processo muito diferente. A atualização dos documentos fundantes da Defesa Nacional foi, comparativamente à formulação de suas versões anteriores (PDN de 2005 e END de 2008), mais restrito. Recordar-se que a construção da PDN de 2005 foi marcada por um amplo debate. Antes de sua elaboração, foram realizados vários ciclos de discussão que contribuiriam para a atualização do pensamento brasileiro em matéria de segurança e defesa, promovidos pelos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia¹⁶ e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Participaram desses ciclos representantes do governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas.

Para a formulação da END de 2008, foi instituído um comitê ministerial próprio, por meio do Decreto de 6 de setembro de 2007, composto pelos ministros da Defesa – que o presidiu –, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia e do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República¹⁷ – que o coordenou. Além da Estratégia, esse comitê também recebeu a tarefa de atualizar a PDN de 2005. O comitê direcionou seu trabalho para sua finalidade precípua, isto é, formular a Estratégia, e praticamente não avançou na atualização da Política. Essa tarefa voltou à tona apenas em 2010, após a LC 136/2010, que reiterou a necessidade de atualização da PDN 2005 e estabeleceu um prazo para o cumprimento da tarefa.

De forma semelhante ao processo iniciado em 2007, a atualização da END de 2008 foi delegada a um Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 2.582/MD, em junho de 2011. Fizeram parte do grupo representantes dos mesmos órgãos do comitê anterior, mas foi dado maior peso para o Ministério da Defesa, agora também coordenador¹⁸. Apesar de procedimentalmente semelhante ao processo de formulação inicial do documento, a atualização ficou

¹⁶ Hoje, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

¹⁷ A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo operou com essa nomenclatura até outubro de 2007, quando foi substituída pela Secretaria de Assuntos Estratégicos.

¹⁸ Além das três forças, o MD enviou representantes de diversas chefias e secretarias, totalizando 19 servidores, para as reuniões do GT. Enquanto isso, a soma dos representantes dos demais órgãos (ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e Ciência e Tecnologia, mais a Secretaria de Assuntos Estratégicos) alcançou o número de 8 servidores.

distante do ideal. Entre junho e setembro de 2011, foram realizadas dezesseis reuniões do GT, de acordo com a seguinte dinâmica: em cada reunião, apresentava-se uma atualização da Estratégia, e os representantes propunham suas sugestões, que eram debatidas; ao final da reunião, todas as sugestões eram avaliadas pelos representantes e, na sequência, seguiam para validação na próxima reunião. Entre outubro de 2011 e junho de 2012, não houve mais encontros do grupo e a atualização da END, ainda inacabada, só retornou à pauta às vésperas do encerramento do prazo.

O fato de haver raras alterações entre a END de 2008 e sua versão de 2012, assim, também pode ser associado à não utilização de uma sistemática clara para o planejamento estratégico de defesa. O processo de atualização da PND não foi diferente: quando não margeou o improvisado, foi eminentemente fechado e pouco inclusivo. O primeiro ciclo de atualização, em grande medida, deu-se na alta cúpula do Ministério da Defesa. A própria Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR), apesar de ter sido um ator chave na construção da primeira versão da END, não teve participação tão decisiva na revisão de 2012.

Apesar disso, dois fatores positivos relacionados com o processo devem ser destacados. O primeiro se refere à forma de aprovação dos documentos em 2012, que buscou trazer o Poder Legislativo para o debate, apesar de tê-lo feito, de acordo com os próprios legisladores, de forma precária, como se verá a seguir. O segundo está relacionado com a constatação de que seria necessário construir uma metodologia mais adequada para as próximas atualizações.

Quanto ao primeiro ponto, observa-se que a Política de Defesa Nacional (PDN de 2005) havia sido aprovada pelo Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005, enquanto a versão anterior da Estratégia Nacional de Defesa foi promulgada por meio do Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Ambas, portanto, não foram discutidas no âmbito do Congresso Nacional, o que parece significar que o Poder Executivo, por meio da Presidência da República e do Ministério da Defesa, não tinha a intenção de debater os documentos com o Legislativo, embora a própria Constituição Federal, no art. 21, inciso III, e no art. 22, inciso XXVIII, garanta que cabe à União assegurar a defesa e legislar sobre o tema¹⁹.

¹⁹ Essa, portanto, não é uma competência exclusiva do Presidente da República.

Por isso, apesar de que o ciclo de atualização dos documentos foi visto por muitos como uma mera formalidade, a iniciativa de trazer o Congresso ao debate foi importante.

Os documentos foram enviados pela presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional por meio da Mensagem n. 83/2012. As Casas Legislativas poderiam, a partir daí, tomar conhecimento de seus conteúdos e se manifestar sobre eles. Após uma longa tramitação, o Congresso Nacional finalmente aprovou os textos da Política, da Estratégia e do Livro Branco por meio do Decreto Legislativo n. 373/2013, publicado no Diário Oficial da União em 26 de setembro de 2013²⁰.

Apesar dos esforços do Executivo de dar maior abertura ao processo, o Parecer n. 51/2012²¹, que acompanha o Decreto Legislativo, destaca que houve pouca consulta ao órgão durante a elaboração do documento, o que demonstra que os legisladores continuam a demandar mais oportunidades de se manifestar também durante a formulação dos textos.

Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos ali uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente desconsiderou as contribuições que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração.

²⁰ Apesar da importância do Decreto Legislativo, a inexistência de um Decreto que substitua as versões anteriores da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa pode gerar controvérsias quanto à vigência dos documentos atuais. Tal debate é mais um sinal de que o planejamento da Defesa brasileira, e portanto sua transformação, segue recheado de incertezas.

²¹ Redigido pelo deputado Jayme Campos, da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência.

Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para compor o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo²² (CAMPOS 2013).

A deputada Perpétua Almeida, ex-presidenta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, foi outra importante voz que expressou a vontade do Congresso Nacional de se envolver mais com a condução da defesa nacional. Em seminário da Comissão sobre o tema, em novembro de 2012, a deputada propôs três iniciativas: a primeira, a criação de um grupo de trabalho, constituído por setores do Governo Federal, do Parlamento, da sociedade, da academia e do empresariado nacional, para tratar das fontes de recursos que financiarão a área de defesa; a segunda, os trabalhos de uma Comissão Geral, no plenário da Câmara dos Deputados, para que parlamentares, partidos políticos e sociedade se pronunciem sobre os três documentos; e, finalmente, a composição de um documento amplamente consensual, que expresse o pensamento do Poder Legislativo, para ser encaminhado ao Poder Executivo.

Cabe ressaltar que o processo de formulação do LBDN, ao contrário do que ocorreu com a atualização da Política e da Estratégia, foi mais aberto. Os debates foram iniciados a partir de discussões com a sociedade, que ocorreram por meio de encontros entre militares e acadêmicos e pela realização de seis seminários em todo o país, entre março e agosto de 2011. Além disso, foi criado um sítio eletrônico²³ para divulgar a evolução dos trabalhos e servir de canal de comunicação com os cidadãos interessados no tema. Nem todos os que participaram do processo tiveram suas sugestões e comentários aceitos, mas o chamado ao debate demonstrou a intenção do Ministério da Defesa de discutir a temática com a sociedade.

²² A crítica do Deputado deve, porém, ser relativizada. Sabe-se que as assessorias de Defesa da Câmara e do Senado foram convidadas para as reuniões do GT que atualizou os documentos, mas os próprios assessores do Legislativo, de acordo com membros do Executivo que participaram dos debates, não demonstraram grande interesse em participar do processo.

²³ O sítio eletrônico podia ser acessado no seguinte endereço: <<http://livrobranco.defesa.gov.br>>. A página, porém, já está desativada.

O ciclo de atualização da PDN e da END entre 2008 e 2012, enfim, foi marcado por avanços e retrocessos em relação ao momento anterior, de formulação desses documentos. Ainda há muitos passos a dar no sentido de construir uma sistematização adequada para a atualização dos documentos de defesa e, além disso, o processo precisa ser mais difuso. Mas, assim mesmo, é preciso reconhecer que alguns passos já foram dados nessa direção. O então Ministro de Estado da Defesa, Embaixador Celso Amorim, deu grande destaque à aprovação dos documentos pelo Legislativo. Para ele, “trata-se de um fato muito importante para a política nacional de segurança, pois mostra o compromisso do país com os valores democráticos e com a defesa das instituições nacionais” (NASCIMENTO 2013).

Além da convocação do Legislativo ao debate, um segundo fator que demonstra o esforço de aprimoramento do processo de atualização dos documentos indica que as novas versões da PND e da END, que serão publicadas em 2016, tendem a apresentar alterações de cunho mais substancial. O Ministério da Defesa realizou uma primeira tentativa de criar e implantar o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), em dezembro de 2011, por meio da Portaria nº 3.962/MD, com a finalidade de conferir maior rigor metodológico à condução da defesa nacional no nível político-estratégico. Essa tentativa, no entanto, foi revogada em janeiro de 2015, por meio da Portaria nº 24/MD, que aprovou uma “nova” metodologia para o SISPED. Na verdade, ela pouco difere da versão anterior. É um documento mais sucinto, que atualiza prazos e reduz de cinco para quatro fases o ciclo quadrienal de revisão e atualização dos principais documentos de defesa do Brasil.

A primeira iniciativa, embora revogada, veio em um momento bastante oportuno e sua concepção, pouco modificada na metodologia recém-aprovada, deve ser implementada. O sistema, ainda em consolidação, é composto por quatro fases: a primeira, de análise, na qual foram elaborados os cenários para os próximos vinte anos, com o objetivo de embasar a formulação dos documentos fundantes da defesa nacional²⁴; a segunda, de atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa; a terceira, de elaboração das Políticas e Estratégias Setoriais de defesa (já em fase final de elaboração); e

²⁴ Apesar de as primeiras versões dos cenários terem sido concluídas, a elaboração dos documentos será tarefa constante.

a quarta, de formulação dos planos estratégicos de defesa, de cunho operacional e gerencial. A quinta fase do primeiro SISPED, chamada "Gestão", passou a ser intitulada "Controle" e se tornou um novo item na versão de 2015. Esse item prevê a coordenação e controle de todos os processos, a fim de efetivar as ações planejadas, avaliar seus resultados e promover os ajustes necessários. Para operacionalizar essa metodologia, deverão ser formados grupos de trabalho temáticos, reunindo representantes do próprio MD, das Forças Armadas, de órgãos governamentais e não governamentais.

Espera-se que essas iniciativas possam contribuir para a construção de documentos mais robustos e que sejam, principalmente, fruto de debates mais amplos com a sociedade.

5 CONCLUSÃO

A afirmação do ex-Ministro da Defesa, Nelson Jobim, de que a defesa nacional passa por um processo de transformação precisa ser flexibilizada. Há fatores, mesmo à primeira vista, indicam que o processo precisa passar por uma revisão ampla, pois a transformação de defesa defendida por Jobim, mesmo em suas etapas iniciais, não vem sendo realizada a contento. Se, como demonstram os conceitos e argumentos apresentados neste artigo, esse processo deve implicar uma ampla alteração dos conceitos, legislações, doutrinas e *modus operandi* de todo o aparato de defesa, pode-se dizer que a transformação da defesa brasileira ainda está em uma fase embrionária e, mesmo assim, diversos problemas já podem ser apontados.

O presente artigo examinou somente os primeiros passos do que seria o processo de transformação da Defesa brasileira, iniciado pela reconstrução de suas bases legais e conceituais, o que vem gerando, ao longo dos últimos anos, alterações também nas políticas e estratégias setoriais e resultará na rediscussão de toda a doutrina das Forças Armadas. Apesar de a aprovação e o primeiro processo de atualização dos documentos analisados neste artigo terem representado avanços importantes, trata-se de um estágio inicial, com esforços dispersos e ainda carentes de um pensamento integrado, não obstante os esforços do MD para centralizá-lo.

Primeiramente, não está claro que conceito de transformação vem sendo utilizado pelos documentos analisados neste artigo. O termo transformação somente é mencionado, na Estratégia Nacional de Defesa, quando as Forças Armadas (principalmente o Exército) enumeram suas principais iniciativas. Não há, nesse documento ou na própria PND de 2012, sequer um conceito abrangente que possa servir como guia para o Ministério da Defesa e para as Forças Armadas. Em grande medida, um planejamento adequado para a revitalização da defesa teria de estar pautado na formulação de um conceito estratégico que defina para onde o MD e as Forças deveriam direcionar seus esforços. Essa definição política, porém, não aparece nos documentos.

Além disso, como se observou neste artigo, pode-se notar uma série de problemas na construção do conjunto de legislações que embasam o aparato de proteção do território nacional. Esses problemas estão associados ao fato de que, em alguns casos, leis específicas antecederam leis mais gerais²⁵, havendo divergências entre algumas de suas premissas e, em outros, o processo não foi suficiente aberto.

Essa pouca abertura do processo está, historicamente, relacionada com três fatores principais, que só vêm sendo corrigidos na última década: o pouco interesse da sociedade no tema, a baixa capacidade da academia de debatê-lo e a pouca abertura que os militares, durante muito tempo, propiciavam àqueles que queriam discuti-lo.

Sem documentos conceitualmente bem construídos e que sejam aprovados a partir de processos que envolvam diversas instâncias governamentais (o que incluiria também aquelas que irão financiar a modernização da Defesa) e da sociedade, o processo de transformação não se concretizará e continuará imperfeito, o que já é visível em suas etapas iniciais.

²⁵ Como exemplos do primeiro problema, pode-se citar a promulgação da Política de Compensação Industrial, Comercial e Tecnológica, com a Portaria Normativa nº 764/MD, em dezembro de 2002, antes da PNID de 2005 (Portaria Normativa nº 899/MD), ou a já mencionada aprovação da END de 2008 antes da reformulação da PND de 2005.

Por outro lado, há sinais – e por que não esperança – de que o processo de formulação e atualização das legislações de defesa passará por um grande aprimoramento. O chamamento do Congresso ao debate foi um passo importante nesse sentido. Além disso, a LC 136/20120 e o SISPED, aprovado no âmbito do Ministério da Defesa, tendem a propiciar a formação de uma cultura institucional de defesa, à medida que abram espaço para a participação inclusiva e contínua de diversos interlocutores no processo decisório sobre o assunto.

Certamente, a reestruturação do processo de planejamento estratégico, com inovações de gestão e implementação de novas ferramentas de discussão dos documentos de defesa, tornará os debates mais amplos e diretos. Espera-se, a partir daí, um ganho de eficiência nas atividades do Ministério, notadamente nos ciclos periódicos de atualização dos três principais documentos. Essa mudança estrutural, tudo indica, deve ser positiva para a construção da política de defesa nacional brasileira. Isso possibilitará acelerar o alcance e construir bases sólidas para a transformação de defesa.

Tão importante quanto discutir os processos de formulação dos documentos, porém, é examinar como pode ser garantida a sua implementação plena. Esse é o maior déficit existente no atual planejamento da defesa nacional. Para transformar a defesa, aprovar novos documentos que prevejam o planejamento coordenado, o reaparelhamento das Forças Armadas e a reestruturação da base industrial de defesa são medidas iniciais, mas insuficientes. É preciso rever o processo de implementação dos documentos e aproximar a sociedade do debate, pois ela precisa estar disposta a financiar esses projetos.

A questão dos recursos, por exemplo, é essencial para a implementação da transformação da defesa. Apesar de esse não ter sido o foco deste artigo, é importante observar que o orçamento disponibilizado às Forças Armadas não está sendo suficiente para financiar seu custeio e o desenvolvimento dos projetos contemplados na Estratégia Nacional de Defesa (OLIVEIRA 2013). Ciente disso, o ex-Ministro Celso Amorim pleiteou, durante todo o seu mandato, que o orçamento de defesa fosse elevado para 2% do PIB brasileiro.

É hora, enfim, de aprofundar a discussão sobre defesa no Brasil. Para tanto, além de ser fundamental a conclusão da implementação do SISPED, algumas das perguntas que precisam ser respondidas nos próximos anos são as seguintes:

- Politicamente, é possível ampliar o orçamento de defesa no montante necessário para que os atuais projetos sejam completamente financiados ou faz-se necessário reequilibrar as contas orçamentárias de despesas com pessoal, com custeio e manutenção e com pesquisa e desenvolvimento? Importante lembrar que, atualmente, cerca de 70% do orçamento da defesa é destinado a gastos com pessoal, dos quais cerca de 65% são utilizados para pagamento de pensionistas e inativos.

- No atual contexto, que funções e atividades os militares brasileiros devem desempenhar e, a partir dessa definição, qual o tamanho das Forças Armadas que o país pretende possuir?

- Os atuais instrumentos de fomento à atividade industrial no setor de defesa são suficientes? A Lei nº 12.598/2012 garante o acesso das Empresas Estratégicas de Defesa a um regime especial tributário e a financiamentos para programas, projetos e ações relativos aos bens e serviços de defesa nacional. Tais mecanismos ainda não foram plenamente viabilizados. É necessário levar em consideração que a indústria de defesa é marcada por algumas peculiaridades importantes: além de ser muito intensiva em pesquisa e desenvolvimento, depende das compras de um único cliente, o Estado.

Para além de debater o processo de formulação dos documentos de defesa, o que já vem sendo realizado, é preciso discutir como a “transformação de defesa” pode ser consolidada. Este artigo se concentrou no primeiro problema, mas o debate em torno do segundo continua essencial.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Perpétua. (2012). Conferência de Abertura. In. *Seminário: Estratégias de Defesa Nacional*. Brasília, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

BRASIL. (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. [20 set. 2013] Disponível em http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf.

_____. (2012a). *Estratégia Nacional de Defesa*. [20 set. 2013] Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.

_____. (2005). *Política de Defesa Nacional*. [20 set. 2013] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

_____. (2012b). *Política Nacional de Defesa*. [20 set. 2013] Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>.

_____. (2012c). *Livro Branco de Defesa Nacional*. [16 set. 2012] Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>.

CAMPOS, J. (2013). *Parecer n. 51 de 2012-CN*. D.O.U., 26 set. 2013, p. 1-2. [28 set. 2013] Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2013&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=144>.

DAVIS, Paul K. (2010). Military Transformation? Which Transformation, and What Lies ahead? In. Cimbala. S. J. *The George W. Bush Program: Policy, Strategy, and War*. Dulles: Potomac Books. [15 mai. 2014]. Disponível em http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2010/RAND_RP1413.pdf.

DOD – Department of Defense. (2014). *Transformation*. [13 abr. 2014] Disponível em http://www.defense.gov/transformation/about_transformation.html.

EB – Exército Brasileiro. (2010). *O processo de transformação do Exército*, 3ª ed. Brasília: Exército Brasileiro.

ESG – ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. (2013). *Manual Básico. Assuntos Específicos*, vol. 2. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra.

GENEVA CENTER FOR DEMOCRATIC CONTROL OF THE ARMED FORCES. (2010). *Operation Guidance Note: defence transformation*. [15 mai. 2014]. Disponível em <http://issat.dcaf.ch/content/download/2880/24592/file/ISSAT%20Programme%20Implementation%20OGN%20-%20Defence%20Transformation%20110504.pdf>.

ISSAT – International Security Sector Advisory Team. (2010). *Operation Guidance Note: defence transformation*. [15 mai. 2014] Disponível em <http://issat.dcaf.ch/content/download/2880/24592/file/ISSAT%20Programme%20Implementation%20OGN%20-%20Defence%20Transformation%20110504.pdf>.

JOBIM, Nelson. (2010). *Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*. 15 dez. 2010. [17 ago. 2014] Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/3604-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq>.

LC 136/2010 – *Lei Complementar 136/2010*. (2010). [20 set. 2013] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm.

LEVENE, Lord. (2011). *Defence Reform. An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence*. [10 jan. 2014] Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27408/defence_reform_report_struct_mgt_mod_27june2011.pdf.

MD – Ministério da Defesa. (2013). *Câmara aprova Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco*. 12 set. 2013. [15 set. 2013] Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8801-12-09-2013-defesa-camara-aprova-politica-nacional-de-defesa-estrategia-nacional-de-defesa-e-livro-branco>.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE. *Transformation*. [13 jul. 2014] Disponível em [http://www.defense.gouv.fr/air/defis/modernisation/transformation/transformation/\(language\)/fre-FR#SearchText=transformation#xtcr=1](http://www.defense.gouv.fr/air/defis/modernisation/transformation/transformation/(language)/fre-FR#SearchText=transformation#xtcr=1).

NASCIMENTO, Luciano. (2013). Projeto com estratégia de defesa do Brasil é aprovado na Câmara dos Deputados. *Agência Brasil*, 12 set. 2013. [13 set. 2013] Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-12/projeto-com-estrategia-de-defesa-do-brasil-e-aprovado-na-camara-dos-deputados>.

OLIVEIRA, Eliane. (2013). Forças Armadas apontam defasagem de R\$ 13 bilhões para “necessidades mínimas” em 2014. *O Globo*. Rio de Janeiro, 07 nov. 2013. [10 nov. 2013] Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/forças-armadas-apontam-defasagem-de-13-bilhoes-para-necessidades-minimas-em-2014-10708255#ixzz2kGHFe8IF>.

PERLO-FREEMAN, Sam; SOLMIRANO, Carina. (2014). Trends in world military expenditure. *SIPRI Fact Sheet*. [10 abr. 2014] Disponível em http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476.

WEZEMAN, Siemon T. & WEZEMAN, Pieter. D. (2014). Trends in international arms transfers. *SIPRI Fact Sheet*. [20 mar. 2014] Disponível em <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1403.pdf>.

_____. (2015). Trends in international arms transfers. *SIPRI Fact Sheet*. [25 mar. 2015] Disponível em <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1503.pdf>

o

.

A POLÍTICA MILITAR NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DESDE O DISCURSO DA MÍDIA BRASILEIRA*

Suzeley Kalil Mathias **

Guilherme Paul Berdu ***

Bruno Lotério ****

Resumo: As últimas décadas foram marcadas por profundas mudanças no cenário internacional, regional e nacional, que representaram novos desafios à política externa brasileira e, conseqüentemente, às políticas de defesa e militar. Entre estas mudanças está a necessidade do desenvolvimento de políticas e doutrinas apropriadas ao regime democrático (embora a mudança às vezes seja meramente eleitoral), e aos processos de cooperação e integração regionais. Considerando-se que os campos diplomático e militar são “duas faces da mesma moeda” da política externa, pretende-se avaliar se, no caso do discurso da mídia brasileira, a defesa e a diplomacia são assim apresentadas. Para atingir tal objetivo, utiliza-se como fonte de pesquisa um conjunto de resumos de notícias veiculadas por jornais e revistas de circulação nacional (*corpus discursivo*), destacando nesta leitura se e como a política externa incide sobre o planejamento do emprego das forças armadas brasileiras ao longo do governo Dilma Rousseff.

Palavras chave: Mídia impressa, política externa, política militar, forças armadas, Brasil.

* Versão preliminar deste texto foi apresentada no XII Encontro da Brazilian Studies Association, realizado no King's College London, England, United Kingdom, entre 20 e 23 de agosto de 2014. Seus autores são gratos às manifestações dos presentes que muito auxiliaram a melhorar o texto. Qualquer imprecisão que tenha permanecido é de inteira responsabilidade dos primeiros.

Conforme será explicitado, utiliza-se como fonte os Informes do Observatório de Política Exterior Brasileira e do Observatório de Defesa e Forças Armadas, que são levados à cabo por um conjunto de estudantes de graduação (Relações Internacionais) e de Pós-Graduação (Programa 'San Tiago Dantas'), vinculados ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), aos quais agradecemos e isentamos de qualquer responsabilidade pelas afirmações aqui contidas.

Abstract: Whereas is developing an appropriate military doctrine to democracy (although this regime is taken as merely election), and regional cooperation, by taking this mutual confidence measures adopted by the countries of the South American region in recent years, we intend to evaluate the adoption of certain foreign policy actions have relevance to the planning of military training. To achieve this goal, it is used as a research source a set of summaries of news published by newspapers and national magazines (*discursive corpus*), highlighting this reading whether and how foreign policy relates to the Brazilian military policy along the Dilma Rousseff government.

Keywords: Newspaper, foreign policy, military policy, armed forces, Brazil

** Livre docente em ciência política (UNESP), bolsista Pq-CNPq e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança (GEDES). Colaborou neste texto quando era *Visitor Scholar* na Universidad of Waikato, New Zealand, com bolsa CAPES. E-mail: suzeley.kama@gmail.com]

*** Graduado em Relações Internacionais (FCHS-UNESP). Quando auxiliou neste texto, era bolsista PIBIC-CNPq e relator do Observatório de Política Exterior (Brasil e Venezuela), projeto do GEDES. E-mail: guilhermeberdu@hotmail.com

**** Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Interinstitucional (Unesp, Unicamp, PUCSP) 'San Tiago Dantas', Professor no Centro Universitário 'Moura Lacerda' e membro do GEDES. E-mail: bruno.loterio@gmail.com

Introdução

Para verificar a dinâmica midiática entre política externa e política militar, optou-se por utilizar como fonte de pesquisa os informes produzidos pelos Observatório de Defesa e Forças Armadas (ODFA) e Observatório de Política Exterior (OPEX), ambos produzidos pelo Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), que têm como foco a forma como a imprensa nacional dos países envolvidos apresentam os temas de política exterior, defesa e forças armadas. A partir destes informes, busca-se de forma aproximada e exploratória responder à seguinte questão: na divulgação dos temas relativos às relações internacionais do Brasil, é possível perceber a relação entre política externa e política militar?

A pergunta que orienta este trabalho já denuncia como os autores compreendem a política externa de um país, aqui especificamente o Brasil entre 2011-2014. Como bem sintetizou Aron, a política externa é levada à cabo pelo diplomata e pelo soldado. O objeto de estudo específico aqui é a atividade desenvolvida pelo soldado. Deseja-se estudar se a vida cotidiana deste soldado (a política militar) é condizente com o que é determinado como sua tarefa (a política de defesa) para responder aos interesses externos do país (a política externa). Ressalte-se que não se trata de avaliar se o militar está cumprindo de maneira adequada suas funções, mas sim como o governo brasileiro está desenhando a política militar.

Com relação às fontes, há inúmeros informes circulando no espaço virtual cuja temática é a política externa, relações exteriores ou política de defesa. Pode-se, por exemplo, mencionar a Resenha de Política Exterior do Brasil, veiculada pelo Ministério das Relações Exteriores e que, por isso mesmo, representa a visão oficial do governo sobre o tema;¹ o Observatório da Imprensa, coordenado pelo jornalista Alberto Dines; o Observatório Político Sul-Americano (OPSA), nascido no IUPERJ e hoje veiculado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), ou ainda o Sem Diplomacia (UNESP).

¹ As forças armadas, ou melhor, cada força singular, produz sua própria resenha diária da mídia, destacando os temas de seu interesse. No entanto, tais resenhas não são públicas e nem têm a preocupação de conter a visão da força sobre a imprensa. Além do mais, os temas destacados buscam trazer para a caserna as informações que o comando que coordena a resenha entende como importante para os soldados. Essas as razões de não utilizar tais informes como fonte da pesquisa.

O que justifica a utilização dos informes OPEX e ODFA é que eles se dedicam aos dois planos políticos que aqui se quer estudar, isto é, abordam respectivamente a política externa e a política de defesa e militar na região sul-americana. Além disso, são projetos que tem grande continuidade, existindo há mais de uma década, o que permite, portanto, estabelecer comparações e análises abrangentes.

A principal premissa que orienta a análise é que os veículos de imprensa exercem grande influência na formação da opinião pública. Salienta-se que no caso brasileiro esta referência é ainda mais importante, visto que os meios de comunicação encontram-se concentrados nas mãos de um número bastante pequeno de empresários, que representam grupos de interesse bastante estritos, constituindo aquilo que Sader tem chamado de "terrorismo midiático" (2014).²

Outra importante premissa que dirige esse trabalho diz respeito à importância relativa que as forças armadas ainda detém no âmbito da política nacional e regional, bem como sua presença no imaginário popular. Neste caso, passados 50 anos do golpe militar que amputou o processo democrático brasileiro, deixando em seu esteio o vácuo da liderança parlamentar e uma burocracia pervertida pela corrupção, as forças armadas, como aponta importante enquete sobre a percepção sobre confiança nas instituições, continuam a ocupar posição de destaque, variando entre o segundo e o terceiro lugares, enquanto Congresso e partidos, entidades chave da Democracia, invariavelmente estão nas últimas colocações.³

² Em seu Blog, veiculado pela Carta Maior, Emir Sader tem defendido essa ideia já há algum tempo, aqui menciona-se apenas um dos artigos: "Dilemas da mídia na democracia". Blog do Emir, Carta Maior, 07/04/2014. <www.cartamaior.com.br/blog-do-emir/30674>; consultado em 08/04/2014.

³ Trata-se do Índice de Confiança Social, desenvolvido pelo IBOPE desde 2009. O mesmo índice, mas com outra metodologia, foi apresentado tanto por este instituto como pelo Datafolha ao longo dos anos 1990, com pequenas variações no lugar ocupado pelas forças armadas. Em 2009, eram consideradas 22 instituições, reduzidas para 18 em 2013. Em toda a série, tanto forças armadas como os meios de comunicações gozam grande confiança popular, enquanto a polícia e o Congresso, apresentam índices pífios. Das instituições públicas, o corpo de bombeiros é a entidade mais confiável, sendo os partidos políticos a menos confiável. A pesquisa é feita em quatro países: Argentina, Brasil, Chile e Porto Rico. Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/relatorio_ics_set.pdf; consultado em 08/04/2014.

Cabe informar que para proceder à análise qualitativa, buscamos alento metodológico na análise do discurso, considerando as contribuições de Greimas e Pêcheux. Isso significa que nossa fonte de análise é diferente da fonte de pesquisa: enquanto esta última é constituída pelos informes acima indicados, a fonte de análise é composta pelo *corpus* discursivo.⁴ Por razões de espaço, a apresentação teórica desta metodologia será deixada para outra oportunidade. Pela mesma razão, e também porque este texto constitui uma primeira aproximação na relação que se deseja estudar, parte das conclusões apresentadas baseia-se na análise de conteúdo, cujo enfoque é muito mais quantitativo que qualitativo.

Mídia como fonte e pauta

Para o assunto que aqui interessa, isto é, no tocante à temática de política externa e sua relação com a política militar, entende-se que os meios de comunicação influenciam a definição da agenda e dos temas em debate. É por crer nisso que neste texto o recorte temático foi dado pelos meios de comunicação impressos, ou seja, tomou-se os temas aos quais os próprios veículos jornalísticos atribuíram relevância e visibilidade para considerar analisar por um lado a política externa e, em um segundo momento, sua relação com a política militar adotada pelo Brasil nos últimos anos.

Tomando o recorte feito, pode-se dizer que se repetiu aqui aquilo que Goffman (Apud MIGUEL, 2002, p. 171) define como a determinação da abordagem e da visão dos meios de comunicação sobre os esquemas narrativos. Considerando que os próprios meios de comunicação emprestam primazia às instituições políticas em relação aos movimentos sociais; os acontecimentos considerados de importância política e, por extensão, de política exterior, são justamente aqueles que são conduzidos por atores políticos. É por essa razão que há uma presença maior de parlamentares, governantes e líderes partidários em detrimento de lideranças de movimentos sociais, lutas de minorias e ambientalistas na páginas dos veículos de comunicação. “Em suma, a mídia é deferente em relação às principais instituições políticas [...]” (MIGUEL, 2002, p.175), assim os políticos teriam uma grande influência sobre as notícias.

⁴ Segundo o *Dicionário de Análise do Discurso*, coordenado por Charaudeau e Maingueneau (2004), *corpus* tem diferentes significados dependendo do contexto em que é utilizado. Para os efeitos da análise aqui proposta, “*corpus* designa o conjunto de dados que servem de base para a descrição e análise de um fenômeno” (p. 140).

Cabe destacar, todavia, que embora a relação entre meios midiáticos (jornalistas) e meios políticos (parlamentares, governos, assessores, funcionários de partidos, etc.) seja de mão dupla – a agenda ou pauta é definida por ambos os atores –, quem determina as regras de divulgação é a mídia e não o interesse público. Em resumo, conforme Miguel reconhece, o próprio discurso político é formatado de acordo com as regras midiáticas.

A importância da mídia está ainda naquilo que Luis Felipe Miguel chama de “Sistema Perito”. Tal conceito é apresentado pelo autor como “[...] um sistema de excelência técnica cuja efetividade repousa na confiança depositada por seus consumidores.” (MIGUEL, 1999, p. 197). Há dois exemplos clássicos de sistema perito: embora não se tenha ideia de como funciona um avião, acredita-se na competência (conhecimento específico e boa formação) do piloto e utiliza-se este meio de transporte em massa. O mesmo acontece quando submetemo-nos a uma intervenção cirúrgica: mesmo que se busque mais de uma opinião, o paciente confia que o médico, por seu conhecimento e habilidade, resolverá o problema (FREIRE, 2004). O pequeno número de acidentes aéreos relativamente a outros meios de transporte e de erros médicos contribuem para a confiança na perícia (especialidade) do piloto e do médico. Os exemplos mencionados são suficientes para mostrar que a grande característica do sistema perito é a elevada autonomia do agente frente ao consumidor em razão do conhecimento específico do perito relativamente ao conjunto da sociedade.⁵

Conforme Miguel argumenta, portanto, não é uma tarefa complicada enquadrar o jornalismo, no sentido amplo, como um sistema perito: o leitor mantém uma relação de confiança quanto à veracidade das informações fornecidas, quanto à seleção e hierarquização de atores e elementos relevantes para o fato, e quanto à própria seleção e hierarquização das notícias diante de uma infinidade de temáticas disponíveis. A primeira característica que distingue o jornalismo dos demais sistemas é “[...] a relativa incapacidade de comprovação da correção desta confiança.” (MIGUEL, 1999, p. 200)

⁵ Não é o caso aqui de discorrer a respeito de serem também as forças armadas “sistema perito”. Cabe, todavia, lembrar, que na democracia quem deveria indicar os procedimentos e julgar os resultados é o público, jamais o especialista. Se assim não fosse, não faria sentido a máxima “*A guerra é um negocio muito importante para ser deixada para os soldados*”, dita por Clemenceau.

Em outras palavras, os sistemas peritos devem sujeitar-se às provas de efetividade. O jornalismo acaba por impor restrições a tal prova devido às suas características. Os fatos relatados, por exemplo, na maioria das vezes, não permitem verificação, logo, a postura adotada pelos jornais é de apresentar-se e apresentar verdades ditas absolutas. A verificação dos elementos que compõem a notícia também é de difícil exercício. Por último, a seleção das notícias também é algo que está fora do alcance dos consumidores.

Além de selecionar os fatos e seus aspectos mais relevantes, a longo prazo os meios de comunicação passam a “[...] estabelecer os valores que presidirão a apreciação desta realidade construída.” (MIGUEL, 1999, p. 201). É o que acontece quando analisamos a mídia impressa brasileira, tanto revistas (*Carta Capital* e *Veja*) quanto jornais (*Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*) que em suas matérias e linhas editoriais buscam moldar a opinião pública por meio da veiculação de valores próprios e do interesse nacional apropriado pelos periódicos.

A crença no sistema perito é também sustentada pelas forças reguladoras, que atuam como metassistemas peritos. Os metassistemas, por sua vez, também repousam sua legitimidade na crença dos consumidores. Dessa forma, o jornalismo também constitui um metassistema perito, pois o contato com as notícias contribui para legitimar ou deslegitimar crenças em outros sistemas peritos. Curioso notar, que o próprio jornalismo é metassistema dele mesmo, ou seja, “[...] apenas o próprio jornalismo [enquanto sistema perito] pode controlar a si mesmo...” (MIGUEL, 1999, p. 202) Assim, o único controle regulatório da mídia seria a concorrência entre as agências de notícias, que funciona, segundo Miguel, de maneira ineficaz, pois prevalece a visão compartilhada sobre o mundo pelos jornalistas, grandes empresários e anunciantes. É essa circularidade do próprio controle da mídia que Sader, como mencionou-se, chama de terrorismo midiático: a imprensa, na falta de controle público sobre ela, acaba por impor a própria pauta política para o governo, tendo ainda a capacidade de, apesar dos dados da realidade, moldar a visão de mundo dos cidadãos.

A reflexividade significa maior autoconsciência, que é a marca positiva da sociedade moderna, o “[...] crescente poder dos agentes sociais sobre as estruturas da sociedade.” (GIDDENS apud MIGUEL, 1999, p. 204). A problematização é de que a imprensa constitui a principal operadora de reflexividade nas sociedades contemporâneas, pois dissemina o conhecimento sobre a vida social.

A mídia, central nas sociedades contemporâneas, constitui assim um sistema perito isento dos mecanismos de aferição, ela própria é metassistema perito, pois valida a crença em outros sistemas, além de principal operadora da reflexividade. Demonstrado o poder da mídia, mas também reconhecido sua tarefa informativa nas sociedades complexas, a questão passa a ser como compatibilizar mídia e democracia.

O debate sobre esta questão não aponta a comunicação como fulcral à possibilidade democrática, mas constitui uma variável dependente, ou seja, à medida que se aprofunda o regime democrático, este deve ser acompanhado por uma expansão das fontes de informação e contração da distância entre produtores e consumidores. Porém, as duas variações parecem inconcebíveis, uma vez que o mercado é ineficaz na pluralização dos meios de comunicação, pelo contrário, este homogeneiza opiniões e exclui discursos fora do eixo delimitado. A própria concentração do mercado impede que sua reforma seja inserida no debate, o que pode ser evidenciado pela ausência de discussões sobre uma “Lei de Meios” no Brasil – a exemplo do que se passou na Argentina – que, quando suscitada, é questionada como uma medida para conter a liberdade de expressão.

A diminuição da distância entre redatores e leitores parece também convergir para o mesmo caminho. A internet apresenta a proposta de constituir um mecanismo de participação, em que é possível comentar notícias, encaminhar questões e divulgar opiniões. Porém, “[...] ela pode ser apropriada de muitas e diferentes formas” (MIGUEL, 1999, p. 206).⁶

⁶ Com o advento da internet e da notícia em tempo real, a mídia, e especialmente a mídia impressa, vem perdendo muito espaço. Alguns, como o jornalista Fernando Morais, chamam o atual momento de verdadeira revolução nas comunicações, e uma revolução muito mais profunda do que aquela representada pela invenção da televisão nos anos 1950, pois que atinge a própria forma de agir do jornalista, que terá que mudar sua forma de apurar e divulgar a notícia, que pode ser confrontada por qualquer testemunha ocular do acontecimento. Embora importante, aqui esta discussão não poderá ser aprofundada, que é lembrada porque pode vir a impor no futuro limites ao sistema perito.

Como mencionado, para esse esforço investigativo, tomou-se exclusivamente os Informes Brasil de ambos os Observatórios – ODFA e OPEB. Como recorte temporal, avaliou-se os três primeiros anos da presidência de Dilma Rousseff, o que equivale a um conjunto de 131 informes do ODFA e 133 do OPEB, aos quais se somou mais 47 informes mensais de Política Exterior, cuja especificidade se explicita à frente. O último ano do primeiro mandato da presidente Rousseff não foi analisado devido à anormalidade dos anos eleitorais, quando as notícias assumem um claro cunho eleitoreiro.

Tendo, portanto, como fontes de pesquisa os informes do ODFA e OPEB, neste artigo busca-se compreender a maneira pela qual a Política Externa do governo Dilma Rousseff (2011-2014) foi apresentada, bem como a relação desta com a política militar. Subsidiariamente, ao destacar os temas priorizados na grande imprensa sobre a matéria, intenta-se estudar o papel da mídia na formação da opinião pública e na concepção da ação diplomática.

O recorte temático foi estabelecido com base nos assuntos de maior recorrência nas fontes utilizadas nos últimos três anos, isto é, os temas aqui indicados foram aqueles que receberam maior destaque quantitativo (volume de notícias), mas também qualitativo (destaque da notícia veiculada) na mídia impressa brasileira, como apresentado pelas fontes utilizadas.

As fontes e suas particularidades

Antes de apresentar os temas destacados pelas fontes, cabe uma descrição, ainda que sucinta, sobre como são feitos os informes de cada um dos Observatórios, o de Defesa e Forças Armadas e o de Política Exterior.⁷ Ambos os projetos nasceram auspiciados pelo mesmo grupo de pesquisadores que perseguiram três objetivos:⁸ 1) produzir fontes confiáveis sobre a temática da defesa no âmbito da América do Sul; 2) as fontes deveriam ter por base uma leitura dos periódicos que permitisse a comparação regional e, 3) o projeto subsidiaria a internacionalização da pesquisa e dos cursos universitários (graduação e pós-graduação) a que estavam vinculados.

⁷ Análise mais detalhada do OPEB está em Pádua e Mathias (2010) e do ODFA em Winand e Bigatão (2012). Os informes em sua totalidade estão em www.unesp.br/gedes/produtos.

⁸ Os idealizadores do projeto foram: Julián Gonzales Guyer (Universidad de la República, Uruguai), Carlos Gutiérrez (Universidad Arcis, Chile), Ernesto Lopez (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina), Héctor Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista, Brasil). Disponível em www.unesp.br/gedes. Consultado em 08/04/2014.

Os informes produzidos pelos Observatórios tem por base a leitura e discussão das notícias veiculadas pelos principais diários dos países que os conduzem. Busca-se resumir a notícia retirando dela o caráter tendencioso que se lhe possa imprimir o veículo de comunicação que divulga tal notícia – daí porque utilizar-se sempre mais de um jornal ou revista, de forma a verificar como cada um apresenta determinado tema. Com isso, quer-se chegar o mais próximo possível da objetividade na informação que é dada. Além dos objetivos perseguidos, esta é a única característica comum aos dois Observatórios brasileiros.

O Observatório de Política Exterior Brasileira confecciona dois informes de periodicidade diferente e perseguindo finalidade diversa. O informe semanal é resultado da leitura das notícias transmitidas diariamente em quatro grandes jornais, quais sejam: *Correio Brasiliense*, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo*. O resumo que é veiculado não utiliza nenhuma matéria assinada ou editoriais dos jornais. Entende-se que isso auxilia na promoção da leitura objetiva da notícia, pois se trata exclusivamente do fato que foi divulgado e não de uma primeira leitura promovida pelo jornal. Sabe-se, todavia, que a própria pauta já indica um posicionamento do periódico (MIGUEL, 2002), o que deve ser considerado em análises mais abrangentes.

Justamente por não incluir matérias assinadas, o Observatório de Política Exterior passou a produzir também um Informe Mensal. Diferente de seu correlato semanal, neste caso o objetivo é justamente verificar a posição assumida pela mídia que veicula a notícia. Aqui não é o fato noticiado o mais importante, mas sim em que lugar e sob qual rubrica o assunto apareceu. Nesse caso, não é a objetividade da notícia que se quer atingir, mas saber como o veículo se posicionou, no caso de matérias editoriais; quem falou a respeito do assunto, em matérias assinadas; ou ainda qual ator ganhou relevância naquele veículo, em entrevistas ou reportagens especiais. É por essa razão que se inclui nos informes mensais também outros periódicos, como os semanários *Veja* e *Carta Capital*. A tendência de cada mídia neste caso fica mais evidente e explícita.

Outro aspecto importante que diferencia o OPEX de outras resenhas de política externa muito mais do que de seu correlato ODFA, está na adoção do que seja política externa. O OPEX não possui uma definição única e antecipada de política exterior. Ao contrário, desde o princípio, esta definição vem sendo construída passo a passo, mostrando-se dependente das próprias notícias veiculadas pelos media.⁹

Os limites definidores do que seja política externa são, por um lado, a pura relação de comércio exterior e, por outro lado, as questões meramente consulares. Em ambos, o que diferencia tais ações de atos de política exterior é o quanto uma determinada decisão impacta sobre o planejamento governamental no âmbito internacional.

Pode-se chamar de construtivista a definição de política exterior com que se trabalha no OPEB. Esse parâmetro é compartilhado pela forma de trabalho do Observatório de Defesa e Forças Armadas. Em outras palavras, também para o ODFA não existe uma definição prévia e universal do que seja Defesa, mas esta definição é construída *pari passu* às resenhas dos jornais realizadas. Da mesma forma, em ambos, as forças armadas, os diplomatas ou demais funcionários do Estado são meios de realização da política externa e defesa, são os atores que mostram os caminhos definidos pelos seus respectivos governos no âmbito da ação política descrita pelos periódicos.

No caso do ODFA, todavia, e diferente do OPEB, os informes semanais são um único produto. Neles se condensam tanto as notícias quanto as posições dos diários utilizados na produção das resenhas. Igualmente se persegue a objetividade de mera descrição do fato, informando sempre ao leitor quando a notícia sumariada é produto de tratamento noticioso ou editorial.

Aproximação quantitativa aos discursos

Tomando apenas os informes semanais, para proceder a análise temos pelo menos 264 resumos de notícias, considerando que cada informe veicula ao menos uma notícia. Este conjunto apresenta algumas particularidades que necessitam ser explicitadas antes de compor o *corpus discursivo* que será avaliado no intuito de responder a questão colocada.

⁹ Discussão interessante a respeito pode ser encontrada em Vales, Lima e Almeida (2015).

Além das diferenças entre os dois Observatórios já mencionadas, um aspecto que salta aos olhos é como a própria imprensa classifica as notícias sobre a temática de Defesa e Forças Armadas ou de Política Exterior. Embora possa-se dizer que Defesa esteja mais afeita ao âmbito das relações entre os Estados e, por conseguinte, mais próxima aos assuntos de Política Externa, não é assim que o tema é apresentado nos Informes. Há, por assim dizer, uma sobreposição entre a política de defesa e seus meios (forças armadas). Assim, as notícias sobre defesa parecem sempre dizer respeito ao universo da política doméstica do Brasil.

Já quando a notícia é sobre Política Exterior, na maior parte das vezes, ela é apresentada nos cadernos dedicados à economia e às relações comerciais do país. Mesmo quando se trata de avaliar as implicações domésticas da política externa brasileira, a ênfase recai sobre os aspectos econômicos e especificamente comerciais.

Na direção indicada, quase a totalidade dos informes do ODFA traz notícias sobre a Comissão da Verdade, seja sobre a Comissão Nacional da Verdade (CNV), seja relativamente às comissões estaduais. Interessante notar que o tema Comissão Nacional da Verdade era assunto de notícias mesmo antes de ser instalada em novembro de 2011: dos 42 informes produzidos ao longo de 2011, 25 trazem alguma notícia a respeito do tema; o assunto atinge a totalidade dos informes (100%) nos anos de 2012 e 2013.

O segundo assunto de maior repercussão no ODFA também não diz respeito à Defesa, ou à política pública de salvaguarda dos interesses internacionais do Brasil. Depois da Comissão Nacional da Verdade e de suas irmãs estaduais, o maior volume de notícias diz respeito à segurança em grandes eventos, considerando como correlato à preparação das forças armadas nacionais na sua garantia. É verdade, entretanto, que se trata de forças armadas – como a CNV indiretamente também, pois tem a ver com a discussão em torno das violações perpetradas sob o governo das forças armadas –, mas mesmo neste caso, o âmbito de apreciação da imprensa diz respeito às atividades subsidiárias das forças, como é a garantia da lei e da ordem, justamente a rubrica na qual estão as ações de segurança em grandes eventos.

No OPEB, ao contrário, não há nenhuma menção aos dois assuntos indicados. O que se pode observar, relativamente a temas correlatos ao da CNV, isto é, assuntos relacionados à memória e julgamento relativos aos governos burocrático-autoritários instalados na região, alguns informes do OPEB tratam da temática dos direitos humanos quando esta repercute em organizações internacionais. Assim, por exemplo, o informe 327/2011, informa que a Organização dos Estados Americanos (OEA) poderia vir a julgar o Brasil por violação aos direitos humanos em razão da continuidade da construção da Usina de Belo Monte, lembrando que há outras questões relacionadas aos direitos humanos que estão repercutindo no Brasil. No entanto, não falam especificamente da Comissão da Verdade.

O assunto que mais aparece nos informes do OPEB é a Organização Mundial do Comércio. Todavia, não necessariamente se trata de questões de controvérsia comercial, podendo dizer respeito ao apoio do Brasil à candidatura de algum país para postos na OMC, ou ainda menção a países que deveriam indicar este fórum como legítimo para apresentar suas demandas. Ou seja, trata-se de questões políticas relacionadas ao comércio exterior.

Os temas de convergência entre ambos os Observatórios não são os mais trabalhados. Pode-se até mesmo dizer que são temas, em ambos, de pouca importância quantitativa. Aqui, pode-se mencionar dois assuntos: a questão das fronteiras e, especificamente sobre o Plano Estratégico de Fronteiras, posto em prática por meio das Operações Atalaia (2010) – ainda no governo Lula -, Sentinela e Ágata (2011), cuja coordenação esteve a cargo do vice-presidente da República, Michel Temer, e como outro tema importante está a participação do Brasil em Operações de Paz da ONU, enfatizando-se a MINUSTAH (Haiti).

Portanto, se restrita a avaliação ao critério quantitativo do discurso da mídia, pode-se dizer com bastante segurança que o Estado brasileiro não desenhou uma política militar condizente com a sua política externa. Ao contrário, a política militar – entendida como a constituição das missões das forças armadas relativamente aos objetivos da defesa nacional – brasileira está fortemente relacionada com a ordem pública interna, permanecendo apartada das relações internacionais do país.

Uma segunda conclusão provisória diz respeito à própria arquitetura da política exterior como uma política pública mais estatal que governamental – pois se trata de uma política que deve vingar para além do período de governo, estando relacionada com a busca dos interesses do país e sua proteção contra ameaças no médio e longo prazos. Também neste caso, conforme pautado pela imprensa, não há relação entre a política externa e a política de defesa ou militar, estas duas últimas sequer são mencionadas no âmbito dos interesses refletidos pela presença do país no cenário internacional. Há, como já informado, ênfase nas questões comerciais e econômicas, com destaque para a inserção, imputada como subserviente, do Brasil regionalmente e a falta de visão, segundo os periódicos analisados, do país relativamente aos Estados Unidos, outro tema bastante destacado quantitativamente.

O terceiro tema em número de reportagens aparecidas no ODA é a questão da segurança cibernética. Este pode ser encarado como o primeiro a tratar essencialmente do âmbito da defesa. Nesse caso, considerando principalmente o conflito criado pelas denúncias de espionagem promovida pelo governo estadunidense contra seus homólogos não apenas brasileiro mas também europeus, poder-se-ia esperar maior espaço dedicado à discussão estratégica da temática, com áreas de intersecção no âmbito dos informes. Novamente, não é o que acontece: no ODA, em um *corpus* de 4.342 palavras, cibernética é mencionada 3 vezes, todas elas relacionadas com o caso Snowden.

A título de ilustração, isolou-se palavras que, entende-se, são imediatamente relacionadas à política exterior. Além destas, também incluiu-se neste universo as autoridades do governo Dilma Rousseff a serviço das Relações Exteriores. Considerando que o *corpus* do ODA é composto de 12.903 palavras, os resultados são os seguintes: a palavra “externo/a” ou “exterior”, é citada 5 vezes, uma das quais relacionados à competição econômica por mercados de indústria de defesa dos países emergentes (BRICS); Ministério das Relações Exteriores, 1 vez; Palácio do Itamaraty, 2 vezes, ambas relacionadas à segurança do patrimônio em razão das manifestações que aconteceram em Brasília na segunda metade de 2013.

Em resumo, quantitativamente, considerando as fontes desta pesquisa, predomina o silêncio nas relações entre política externa e política militar. Sequer a Defesa, braço por excelência da política externa do país, é considerada, permanecendo a ignorância no lugar da necessária convergência. No aspecto exclusivo da análise quantitativa do discurso da imprensa, pode-se aqui repetir o que já informou um especialista: defesa e diplomacia no Brasil são duas paralelas que jamais se encontram (SAINT-PIERRE, 2006).

Aproximação qualitativa e imprensa

Para continuar a análise, procedendo a avaliação qualitativa, dado os limites de tempo e espaço impostos, repetindo o que se informou no início, tomou-se os temas mais trabalhados no OPEB mensal, complementando com o informe semanal. Considerando inclusive a prevalência de temas econômicos, dois foram os assuntos que se destacaram: 1) a relação entre Brasil e Argentina e, 2) a suspensão do Paraguai dos blocos regionais, bem como a incorporação plena da Venezuela nesses mesmos blocos. Sublinhe-se que a preocupação nesta parte do estudo, pelas razões já indicadas, é tão somente mostrar como a imprensa apresenta os temas de Política Externa, sem tratar da política militar.

Relações com a Argentina

Em seu discurso de posse, a presidente eleita do Brasil, Dilma Rousseff, destacou como objetivo da Política Externa do país a continuidade no aprofundamento das relações com os vizinhos sul-americanos e latino-americanos (aos quais o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil estariam vinculados), caribenhos, africanos, países do Oriente Médio, da Ásia, com os Estados Unidos da América (EUA) e com a União Europeia (UE), o que denota a amplitude da agenda diplomática e o multilateralismo como uma diretriz da política externa de seu governo. A presidente destacou ainda o anseio por transformar a região em um ator importante no cenário internacional por meio da busca de consistência do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União das Nações Sul-americanas (Unasul), e de uma postura intervencionista nos principais fóruns multilaterais.¹⁰

O assunto mais destacado e em maior quantidade apresentado nos Informes do OPEB foi da relação entre Brasil e Argentina, a política comercial bilateral e regional de ambos os países, as consequências para a construção da confiança entre as unidades do Mercosul e sobre a situação do acordo Mercosul-União Europeia. Considerando, pois, o discurso de posse da mandatária brasileira, a grande imprensa nacional apresentou-se alinhada à pauta de política exterior.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>>. Acessado em 24/03/2014.

Como reverberado pelos Informes OPEB, a política externa brasileira para a Argentina apresentou como foco principal os litígios de fluxos comerciais e barreiras tarifárias na relação bilateral e seus desdobramentos para o Mercosul.

A primeira ação mais enérgica durante o governo de Rousseff ocorreu em maio de 2011, quando o Brasil comunicou o fim das licenças automáticas para produtos automobilísticos argentinos (autopeças e automóveis), de um mercado que representa 80% dos veículos exportados pela Argentina e metade da produção nacional. A medida foi adotada em resposta à política do país vizinho, que suspendera as licenças automáticas de importação para diversos produtos brasileiros desde 2008, no contexto da crise econômica mundial.¹¹ No entanto, as negociações continuaram e redundaram no anúncio de que o avanço nos acordos geraria maior desenvolvimento integrado dos países. Mesmo assim, apesar dos encontros inclusive entre as presidentes dos dois países, medidas supressoras de parte a parte atravessaram todo o ano de 2011.

A estagnação nas negociações marcou 2012, exemplificada por reuniões sem resultados concretos e discursos conflitantes. Ao longo de todo o primeiro semestre, vários ministros argentinos e brasileiros se encontraram em busca de melhor solução para as controvérsias. No entanto, as dificuldades de negociação bilateral não foram o mais importante, mas sim trazer à tona a falta de sintonia entre os representantes brasileiros, cada setor do governo avaliando a seu modo, às vezes de forma oposta a de outro setor do governo, sobre o litígio com a Argentina.

Durante a reunião do G-20, no México, em junho de 2012, Rousseff e Kirchner defenderam o crescimento e o desenvolvimento. Na ocasião, a presidente brasileira cobrou a reabertura da Rodada de Doha e o fim da cláusula contra a criação de barreiras comerciais. Segundo o Chanceler argentino, Héctor Timerman, houve coincidência entre as posturas das mandatárias. Assim, a partir de meados daquele ano, parecia que o caminho da negociação estava-se mostrando eficiente.

O ano de 2013 foi marcado pela estagnação dos acordos sobre barreiras tarifárias atribuindo maior destaque às negociações de aumento dos investimentos da Petrobras na Argentina, ao

¹¹ Informe Mensal Brasil – Maio de 2011

acompanhamento da estatização da YPF, subsidiária da espanhola Repsol, e à suspensão dos investimentos da empresa brasileira, Vale, no país vizinho, para a extração e produção de potássio, elemento que ambos os países importam para a produção de fertilizantes.

Rousseff e Kirchner reuniram-se em abril e trataram da suspensão dos investimentos da empresa brasileira, Vale, na Argentina, e do comércio bilateral. Acompanhada pelos ministros brasileiros do MRE, Antonio Patriota e do MDIC, Fernando Pimentel, Rousseff não se comprometeu a intervir junto à Vale para reverter a decisão da empresa. Sobre os processos eleitorais no Paraguai e na Venezuela, ambas as mandatárias afirmaram que o Mercosul reforçou-se com as eleições.

Em síntese, a relação entre Argentina e Brasil no período, apresentou, em comparação aos anos do governo Lula, mudanças de comportamento pouco substanciais. Ainda assim, as medidas brasileiras em resposta às medidas protecionistas do vizinho, apontaram para menor tolerância em relação às medidas acordadas.

Cabe dizer que no assunto em tela, isto é, as relações entre Brasil e Argentina, o que a imprensa brasileira noticiou como política externa, restringiu-se à política externa de exportações, com reflexos, é verdade, no andamento de outros setores da relação bilateral e regional. Entretanto, neste aspecto, como se trata do varejo político e não do campo próprio de decisão, não espanta o fato de nada ser relacionado com a política de defesa, menos ainda com a política militar.

Paraguai, Venezuela e Mercosul

Outro tema de grande repercussão ao longo desse governo Rousseff foi a suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul, em resposta ao *impeachment* do então presidente paraguaio, Fernando Lugo, impedimento que os membros do bloco consideraram uma ruptura na ordem democrática, em desacordo, portanto, com os Protocolos de Ushuaia I e II.¹²

¹² O impedimento de Fernando Lugo foi julgado pelo Parlamento paraguaio em menos de 48 horas, considerado um processo sumário quando se compara com casos semelhantes – Fernando Collor, no Brasil, que levou 7 meses, ou Richard Nixon, nos EUA, com duração de 18 meses. Há controvérsias, entretanto, pois a Constituição paraguaia não menciona nenhum prazo ou ritual específico para processos desta natureza.

A entrada plena da Venezuela ao Mercosul, encontrava no Parlamento paraguaio o único impedimento. Com a suspensão do Paraguai, imediatamente o país andino incorporou-se ao Mercosul. Assim, muito se discutiu na imprensa sobre o oportunismo especialmente do Brasil, que teria interesses muito mais ideológicos que comerciais na presença da Venezuela no Bloco.

A Cúpula Extraordinária do Mercosul, realizada no dia 31 de agosto de 2012, em Brasília, ratificou a plena entrada da Venezuela ao bloco. Na ocasião, o presidente venezuelano, Hugo Chávez, afirmou que com a Venezuela, o Mercosul torna-se a quinta potência econômica mundial, discurso reiterado pela presidente brasileira, que acrescentou que a expansão do bloco amplia suas capacidades internas, reforça seus recursos e abre oportunidades para inúmeros empreendimentos.

O conflito velado, com o Paraguai recorrendo às cortes internacionais e os países do Mercosul tomando atitudes exclusivamente políticas – nenhuma retaliação econômica foi proposta, por exemplo –, continuou até a realização de eleições presidenciais no país guarani, o que aconteceu em abril de 2013.

Paralelamente, Bolívia e Equador também aderiram ao Mercosul como observadores e pedindo a adesão plena, processos que não parecem encontrar a mesma resistência que a Venezuela. Essa ampliação do bloco aponta para o sucesso da política adotada pelo conjunto de países, tendo a incorporação da Venezuela, ainda que nas condições excepcionais indicadas, aplainado o caminho para o aprofundamento das relações regionais.

Com a eleição de Horácio Cartes (Partido Colorado) à Presidência do Paraguai, o país foi reincorporado ao Mercosul. No entanto, o governo paraguaio rejeitou a oferta, prorrogando a situação de incerteza do bloco até dezembro de 2013. Neste mês, no dia 10, o Senado guarani aprovou a incorporação da Venezuela e sinalizou que o país estava preparado para voltar ao bloco, o que foi formalizado em 20/12/2013.

Conforme declarações do presidente uruguaio, José Mujica, a suspensão do Paraguai do Mercosul, bem como a incorporação da Venezuela no período que o país estava suspenso, representaram feridas muito sérias para o bloco.¹³ Por outro lado, também

¹³ Disponível em <http://www.efe.com/efe/noticias/brasil/mundo/mujica-diz-que-mercosul-esta-ferido-valoriza-reingresso-paraguaio/3/17/2219175>. Consultado em 30/04/2014.

representam uma oportunidade para avaliar os procedimentos e acordos, fortalecendo ainda mais as relações regionais e, com isso, preparando melhor o Mercosul para as negociações com seus congêneres, como acontece com a União Europeia.

Resumindo, o Brasil parece ter instrumentalizado bem o Mercosul para atingir seus interesses, aproveitando a conjuntura paraguaia para incorporar a Venezuela, um parceiro econômico significativo, ao bloco e, ao mesmo tempo, garantindo que o Paraguai, mesmo afastado politicamente, participasse dos acordos para o aprofundamento da presença internacional do Mercosul. A imprensa brasileira, todavia, não apresentou a mesma percepção.

Reverendo as fontes

Como informado no princípio, utiliza-se na análise da política externa, bem como na política militar e na relação entre ambas, alguns jornais e revistas brasileiros. Nessa última parte do texto, tem-se como fonte especificamente os informes mensais do OPEB, o que permite, além de saber quais os temas de política exterior que mereceram ser divulgados para o conjunto da população, como a imprensa avalia essa temática.

Aparentemente, todos os jornais e revistas deram uma trégua à Dilma Rousseff logo depois de sua eleição para a presidência da República. Assim, no início de 2011, mesmo os periódicos mais conservadores e mais críticos em relação ao Partido dos Trabalhadores, avaliavam com condescendência, relativamente ao governo de Lula da Silva, as ações da presidente.

É interessante notar que no início do governo de Rousseff, a imprensa nacional de modo geral, apoiou a postura brasileira com os países que o Brasil mantém relações comerciais estratégicas. Em uma primeira avaliação, pode-se intuir que tal apoio justifica-se pelos interesses da elite industrial brasileira que desde o governo Lula cobra por uma postura mais assertiva em relação, por exemplo, às medidas restritivas de importação argentinas. Assim, o principal desafio brasileiro e dos países da região seria estabelecer um equilíbrio entre medidas que protejam os interesses e as indústrias nacionais e alcançar uma integração regional efetiva.

As notícias veiculadas reforçam que os periódicos tendem a reduzir a política externa ao âmbito comercial e econômico, enquanto a política de defesa é encarada como pertencente ao universo puramente político. Interessante notar que mesmo quando a notícia é sobre licitação de armamentos (indústria de defesa), há uma tendência a tratar do tema nos cadernos dedicados à política, normalmente nacional.

Conforme antes indicado, dois foram os temas que receberam maior atenção por parte da imprensa e, por conseguinte, tomados para esta análise. Repetindo, trata-se das relações com a Argentina, especialmente no tocante às barreiras de importação no âmbito do Mercosul; e da suspensão do Paraguai do Mercosul e Unasul, com a adesão plena da Venezuela ao Mercosul.

Quanto às relações com a Argentina, o jornal *O Estado de S. Paulo*, foi aquele que mais abordou o tema comercial ao longo de todo o período entre 2011-2013. Quiçá pelo fato deste diário representar um mecanismo de pressão do empresariado nacional, mais especificamente paulista, ao governo federal. Em todos os periódicos utilizados, a percepção prevalecente sobre a relação entre Brasil e Argentina foi de que o Brasil alimenta uma postura continuísta, ao ceder às medidas protecionistas adotadas por seu vizinho. Análise publicada pelo Informe Mensal de novembro de 2013 resume tal avaliação:

A economia Argentina encontra-se em profundas dificuldades com o déficit nas contas externas e escassez de moeda forte para atender às importações. Desse modo, o país adotou medidas para reduzir importações e estimular a indústria nacional. A bancarrota do país significaria um desequilíbrio muito grande para a região, de modo que Rousseff tem assim o desafio de representar os interesses econômicos nacionais, porém, sem deixar de lado a inserção e projeção do país no cenário internacional respaldado pela liderança nos órgãos de integração regional sul-americana Mercosul e Unasul.¹⁴

¹⁴ Disponível em www.unesp.br/produtos. Consultado em 20/03/2014.

Outro aspecto interessante diz respeito à visão dos periódicos consultados, exceto *Carta Capital*, relativamente às relações Brasil-EUA, que defendem que uma aproximação com a economia estadunidense representaria um aumento do dinamismo na economia brasileira. Essa postura da mídia desconsidera que os EUA foi o epicentro da crise econômica internacional. Ignoravam-se ainda as políticas do *Federal Reserve* de expansão monetária para desvalorizar o dólar que, aliada à redução da taxa de juros, faziam com que investidores buscassem outros mercados de ativos, como o Brasil, que com juros elevados atraía investimentos especulativos de curto prazo, implicando na valorização do real e conseqüente perda de competitividade das exportações brasileiras.

Ainda a respeito da relação Brasil-EUA, outra consideração relevante é que a não assinatura da ALCA ocorreu com vistas à preservação dos setores industriais, que com a abertura de mercado poderiam sofrer com uma concorrência desleal de setores com subsídios dos demais países e assim implicar na perda de controle estatal sobre setores estratégicos da economia nacional, o que poderia levar ao aumento do desemprego, da convulsão social e ao desequilíbrio das contas externas. As comparações com acordos de livre-comércio entre Chile e EUA, por exemplo, resultam improdutivas, uma vez que o país sul-americano é um grande exportador de *commodities* (minerais e produtos agrícolas). Ao não apresentar uma base industrial importante, há menos riscos em assumir tais acordos quando comparados à Argentina e Brasil, que possuem setores dinâmicos na economia, como a indústria automobilística.

A respeito da suspensão do Paraguai e incorporação da Venezuela, a postura dos media foi de julgar as ações do governo como puramente ideológicas, neste caso desconsiderando a forma tradicional adotada pelos periódicos de avaliar a política externa como política comercial. Entende-se que esta nova forma de tomar a política externa, pelo menos na aparência, por parte da imprensa nacional é positiva, inclusive porque permite incorporar as transformações que estão ocorrendo na dinâmica das relações exteriores do Brasil.

Conforme indicado nos Informes do OPEB, as mudanças do Mercosul representam aspectos positivos e negativos. Por um lado, há a crítica à mudança da filosofia do bloco, em que a anterior prioridade à integração econômica com vistas a alcançar maior relevância no comércio internacional foi substituída por questões político-estratégicas que influem na capacidade e no posicionamento do bloco no sistema internacional.

É necessário compreender também que o contexto político internacional do continente americano, e global, do final do século XX para a primeira década do século XXI, e mais especificamente, dos anos de governo Dilma (2011-2014) não é o mesmo. Se anteriormente havia grande influência dos EUA na região, em oposição à integração regional e em defesa da ALCA, o contexto do primeiro governo Dilma, após a não aceitação do bloco proposto, era de descrédito no projeto frente à crise econômica estadunidense e relativa estabilidade dos países sul-americanos. Dessa forma, a busca por maior autonomia e coesão política no âmbito regional é fundamental para o fortalecimento e maior projeção do Mercosul e da Unasul no cenário global.

Considerações finais

Buscou-se apresentar neste texto como a imprensa brasileira apresentou os temas de política externa e de defesa e forças armadas. Como foi advertido, tratou-se de uma primeira aproximação do problema com o objetivo de verificar se existe e qual é a política militar vinculada à política externa brasileira. Para tanto, parte-se do pressuposto que a política externa tem como eixos indissociáveis a ação diplomática e a militar (ARON, 2002), uma embasando a outra na busca de realização dos interesses do país.

Embora seja um texto exploratório, pode-se aventar um conjunto de conclusões, aqui meramente anunciadas, e que serão os eixos da continuidade da pesquisa. Assim, na visão dos grandes jornais e revistas brasileiros, tem-se que:

1. O principal tema tratado pela imprensa e que envolve forças armadas diz respeito à revisão do passado autoritário, e a prática de crimes pelas forças estatais;

2. Inexiste relação entre os campos diplomáticos e de defesa do país. Ao contrário, a defesa, quando tratada, o é pelo seu caráter interno ao Estado e não como política pública cujo objetivo é a defesa nacional. A mera análise quantitativa aponta para isso;

3. A aproximação entre os campos externo e de defesa acontece por meio da política de fronteiras, que neste caso inclui as forças armadas como instrumento das operações na área, para controle de contrabando e tráfico (atribuição legal das polícias de fronteira);

4. A política militar, que define as missões das forças armadas, do governo Rousseff, resumiu-se ao que está na Constituição como “garantia da lei e da ordem”. Essa política, especialmente no que se refere à doutrina militar, diz respeito basicamente à segurança pública – acompanhamento por parte das forças armadas dos movimentos sociais em curso, bem como identificação das pessoas nos protestos que aconteciam pelo país naquele período, assemelhando-se à política militar (que deveria ser de segurança) nos grandes eventos;

5. No âmbito da política externa, esta é basicamente identificada com questões do comércio exterior, pouca ou nenhuma referencia existindo na esfera propriamente política das relações internacionais do país;

6. Quiçá porque equiparam política externa com comércio internacional, os media ignoram a necessária relação que deve existir entre política externa e política militar, entre o diplomata e o soldado.

No próprio corpo do texto, avalia-se, ainda que sumariamente, os assuntos enfatizados nas fontes, razão por omiti-los aqui. Cabe, todavia, sublinhar que tanto na relação com a Argentina quanto na da suspensão do Paraguai, foram assuntos exclusivos da política externa, nada sendo dito a respeito no âmbito da defesa e forças armadas.

Reforça-se que este é um estudo incipiente, iniciado há alguns meses, que tem bases empíricas e teóricas sequer aqui mencionadas. Sua vinda à luz tem o principal objetivo de recolher críticas que permitam caminhos mais profundos e, essa a esperança dos autores, que mostrem que na realidade no Brasil está se arquitetando uma verdadeira política exterior, formulada pela somatória da diplomacia e da defesa e consubstanciada em ações exteriores que se sustentam em uma política militar de qualidade.

Fontes

Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) – *Observatório de Defesa e Forças Armadas*. Informe Brasil, 2011, 2012 e 2013.

Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) – *Observatório de Política Exterior Brasileira*. Informe Semanal nos. 2011: 288-334; 2012: 335-375; 2013: 376-421.

Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) – *Observatório de Política Exterior Brasileira*. Informe Mensal nos. 11 a 49. *Referências Bibliográficas:*

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações* [Tradução: Sergio Bath]. Brasília, UnB, 2002.

CHAUÍ, Marilena. *Simulacro e Poder: uma análise da mídia*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006, 142 p.

FREIRE, Alexandre. “O jornalismo como sistema perito e a proposta da Fenaj”. *Observatório da Imprensa*, ano 18, no. 795. www.observatoriodaimprensa.com.br/news. Consultado em 28/04/2014.

GREIMAS, A. J. *Semiótica e Ciências Sociais*. São Paulo, Ed. Cultrix, 1981.

MIGUEL, Luís Felipe. O jornalismo como sistema perito. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n.11, p. 197-208, mai. 1999.

MIGUEL, Luís Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova: Revista de Cultura e política*, São Paulo, n. 55-56, p. 155-184, 2002.

PÁDUA, Adriana; MATHIAS, Suzeley. Observatório de Política Externa Brasileira. *Revista Ciência em Extensão*, vol. 6, nº1, 2010.

PÊCHEUX, Michel. *Semântica e discurso* [Tradução de Eni Orlandi]. Campinas, Ed. Unicamp, 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. In: XXVI International Congress of Latin American Studies LASA Puerto Rico, 2006, *digit*.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n.63, p.237-280, out. 2002

VALES, Tiago P.; LIMA, Raphael C.; ALMEIDA, Rafael A. R. A Política Externa em Revista: o governo Lula da Silva nas páginas da *Carta Capital* e da *Veja*. In THOMAZ, Laís F.; OLIVEIRA, Marcelo F.; MATHIAS, Suzeley K. (orgs.). *Diálogos Sulamericanos: 10 anos de política exterior na América Latina*. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2014.

WINAND, Érica C. A.; BIGATÃO, J. P. A política brasileira para os direitos humanos e sua inserção nos jornais: a Comissão Nacional da Verdade. Texto apresentado no Painel "Observatório de Política Exterior: diplomacia y defensa en la prensa". Latin American Studies Association (LASA), San Francisco, Califórnia, 23-26/05/2012, 24pp., *digit.*.

UMA ABORDAGEM SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UMA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA PARA O BRASIL E PARA A AMÉRICA DO SUL NA FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA.

Alexandre Rocha Violante *

RESUMO

O atual contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro passa pela solução pacífica de controvérsias, o que vem proporcionando um papel mais assertivo do Brasil no sistema internacional e principalmente na cooperação com seus Estados vizinhos. Essa atual política pública de defesa é decorrente da intensificação, anos atrás, do processo de integração sul-americana capitaneado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-10) que culminou com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surgindo, então, a União de Nações Sul-Americanas, composta pelos doze Estados do subcontinente. Esse processo de integração, segundo Lula da Silva, tem contribuído não somente para a defesa do Brasil, mas possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa desses Estados. Isto posto, este trabalho tem como objeto analisar a importância da criação da UNASUL, mais precisamente do CDS, como fomentadores de uma base industrial de defesa nacional e regional, e de um complexo de defesa sul-americano, passando pela estruturação de uma relação civil-militar democrática. Ao final, constatar-se-á que a constituição da UNASUL e do CDS, como objetivos atingidos pelo Estado brasileiro em sua política externa e de defesa, tem sido fatores preponderantes para o fomento da indústria de defesa nacional visando ao interesse nacional, à democratização das instituições e a cooperação com Estados amigos, alcançando, dessa forma, a dissuasão contra ameaças extra-regionais.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa. Cooperação. Complexo Regional de Segurança. Dissuasão. Política de Defesa.

*Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN) e atual Mestrando do PPGEST.

INTRODUÇÃO

Freund (1995) define conflito como um enfrentamento intencional entre dois ou mais seres de uma mesma espécie, que demonstrem uma intenção hostil, visando à busca, manutenção, afirmação ou reestabelecimento de direito, e que se utilizada com violência, pode concorrer para o aniquilamento físico do outro. Ele dirime, ainda, dúvidas conceituais sobre antagonismos e conflitos ao comentar Weber (1864-1920):

Para Weber, os antagonismos são eternos. Sua presença nas sociedades não é necessariamente um sinal de conflito, porque não se encontram inevitavelmente em um estado de hostilidade recíproca. No fundo, o jogo dos antagonismos é o que determina a diversidade das relações sociais, aquilo que não evita que haja uma rivalidade entre eles no sentido de competência agonística. Só participam do conflito em certas condições: quando um deles deseja exercer uma hegemonia sobre os outros, ou quando se esforça em excluir os outros, ou ao menos um deles.¹ (FREUND, 1995, p.128, tradução nossa).

Caso haja uma harmonia entre esses antagonismos, não teríamos conflito, e sim paz, cujo espaço temporal dependerá deste arranjo político entre as sociedades.

A história apresenta, ciclicamente, períodos de otimismo e de pessimismo, de mais e menos cooperação. Há fases em que os antagonismos são discutidos e resolvidos e há outras em que os conflitos estão mais presentes. Como os conflitos são inerentes aos seres, às sociedades e, por conseguinte, aos Estados, Carr, em sua obra "Vinte anos de crise" (1981), ao analisar a política internacional no período do entreguerras, discute bem essa dualidade conflitiva de busca de se evitar conflitos a partir de uma imposição de paradigmas não consensuais no sistema internacional. Ele afirma que tão utópico quanto ignorar o poder como um fator decisivo nas decisões políticas, seria pensar uma ordem internacional constituída por uma coalizão de Estados, cada qual se empenhando em defender e postular seus próprios interesses. Diz ainda que para esta ordem

¹Texto original em espanhol.

internacional funcionar, esta deve estar construída sob uma unidade em que o poder prevaleça, porém, sem prescindir de uma base moral de papel secundário, consentida entre os governados.

Portanto, a frase "O Brasil deseja construir em nosso entorno uma "comunidade de segurança", no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável" proferida pelo Ministro de Estado da Defesa, Celso Luiz Nunes Amorim (2011-) em palestra na Escola de Guerra Naval sobre o tema "A Política de Defesa de um País Pacífico", define o atual contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro, ou seja, a busca pela solução pacífica de controvérsias, dos antagonismos, dos conflitos, e que vem proporcionando um papel mais assertivo do Brasil no sistema internacional, principalmente na cooperação com seus Estados vizinhos (AMORIM, 2012a).

Essa atual política é decorrente da intensificação, anos atrás, do processo de integração sul-americana capitaneado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-10). Tal assertividade brasileira culminou com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surgindo, então, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos doze Estados do subcontinente.

De acordo com Lula da Silva, esse processo de integração tem contribuído não somente para a defesa do Brasil, mas possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa desses Estados. Suas palavras em discurso durante a reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo de criação da UNASUL em 2008 exprimem esses fatos: "chegou a hora de apro-fundar nossa identidade sul-americana também no campo da defesa. Deve-mos articular uma nova visão de defesa na região, fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania, à autodeterminação, à integridade territorial dos Estados e a não intervenção nos assuntos internos" (BRASIL, 2008, p. 5).

No que tange ao conceito de soberania supracitado, Bodin (1992) estabelece que a mesma está diretamente ligada à exclusão de qualquer outro poder, esteja este no âmbito interno ou externo. Portanto a soberania é tida como um poder perpétuo e absoluto. Entretanto, cabe ressaltar que no decorrer dos anos 1990, houve um esforço teórico a fim de ampliar o campo dos estudos de segurança internacional, ganhando forma, com isso, novas abordagens.

Daí advém o desenvolvimento dos estudos de segurança internacional, com o crescimento de teorias que pleiteiam a necessidade da análise de “novas ameaças”² à segurança estatal e de novos sujeitos, além do Estado, a serem protegidos (os indivíduos). Assim, essas “novas ameaças” à segurança surgem como um desafio à concepção clássica da soberania estatal, abrindo um espaço maior para questionamentos em relação ao futuro deste conceito como o princípio organizador dominante das relações internacionais (CASTRO, 2013).

Esta nova abordagem da segurança, tem se tornado muito útil para explicar e justificar as chamadas intervenções militares, dentre as quais, a humanitária, por exemplo. Os Estados com maior poder relativo no sistema internacional utilizam desse artifício, pois são aqueles que detêm maior capacidade para criar normas e gerir o sistema que irá legitimar tais práticas, não se tornando, portanto, práticas gerais aplicáveis a todos os Estados, sem exceção. Tais fatos foram já explicitados por Carr (1981), há mais de 70 anos:

Não será difícil demonstrar que o utópico, quando prega a doutrina da **harmonia de interesses**, está vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. No âmbito internacional, as teorias da moral internacional são produto das nações ou grupos de nações dominantes, um artifício moral engenhoso invocado para justificar e manter sua posição dominante (1981, p. 139).

Essa harmonia de interesses, segundo Carr (1981) refere-se ao interesse individual com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. No âmbito internacional, as teorias da moral internacional são produto das nações ou grupos de nações dominantes, um artifício moral engenhoso invocado para justificar e manter sua posição dominante. Dessa forma, percebe-se que suas ideias são atemporais, e suas análises sobre a dicotomia realista e utópica, sobre o poder, a moral e o direito internacional podem ser usadas para iluminar os fatos das atuais relações internacionais.

² São comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria.

Nesse contexto, a dicotomia entre o realismo e o idealismo (liberalismo), verifica-se uma relativização cada vez maior da soberania estatal, principalmente com relação aos Estados menos apoderados. Faz-se mister, portanto, reforçá-la por meio do estabelecimento de metas de cooperação visando, em nosso caso específico, à integração sul-americana, a fim de impedir as ambições e interesses de potências extra-regionais com maior poder relativo no sistema internacional. Assim, já foram criadas e estão sendo postas em prática, organizações que visam fortalecer a cooperação em todas as áreas, como por exemplo: o Conselho Energético Sul-Americano, criado na Declaração da *Isla Margarita*, na Venezuela, em 2007; a iniciativa para a Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA); e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), primeiro instrumento de segurança e defesa do subcontinente.

Isto posto, este artigo tem como objeto discutir a importância do CDS, passando pelo estabelecimento de relações civis-militares democráticas, que detém importante papel na iniciativa do Brasil de estabelecer, dentro do contexto de criação da UNASUL, um complexo regional de segurança (CRS)³, com o incremento da segurança militar nacional, de uma base logística de Defesa⁴ nacional e regional. Para tal, adotou-se como método de pesquisa o estudo de caso de Van Evera (1997), no que poderia ser enquadrado como uma *literature-assessing* adaptada. Por meio de uma abordagem qualitativa, foi utilizada como instrumento principal de pesquisa, a documental, com a análise de dados qualitativos dos principais atores envolvidos no processo de implementação da política estudada, com ênfase em assuntos estratégicos da segurança e da defesa.

³ Um Complexo Regional de Segurança (CRS) é um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada” (BUZAN *et al.*, 1998 citado por BUZAN e WAEVER, 2003, p. 44, tradução nossa). Segundo Blower (2014) o complexo sul-americano de defesa, como “comunidade de segurança”, baseia-se no esforço diplomático brasileiro pela construção social das relações de amizade, com a qual a lógica integracionista, representados pela UNASUL e pelo MERCOSUL possam permitir aglutinar os sub-complexos existentes na região- o andino e o do cone-sul sob o polo centralizador do Brasil.

⁴ De acordo com Brick (2014, p. 28), Base Logística de Defesa é “o agregado de capacitações tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo.”

Em seu desenvolvimento foram abordados, em sequência: a importância do estudo dos assuntos estratégicos e da indústria nacional de defesa; a criação do CDS em um caso prático de suas implicações para a região; e a importância de uma relação civil-militar democrática e republicana que fomente o fortalecimento das instituições e propiciem uma mentalidade de segurança e defesa nos cidadãos dessas sociedades.

Por fim, constatar-se-á que a constituição da UNASUL e do CDS, como objetivos atingidos pelo Estado brasileiro em sua política externa e de defesa, tem sido fatores preponderantes para dissuasão contra ameaças extra-regionais e a cooperação com Estados amigos, o que passa, necessariamente, pelo fomento das instituições nacionais desses Estados, e do fortalecimento de relações civis-militares democráticas. Generalizando, pode-se afirmar que instituições desse gênero envolvendo Estados amigos no entorno estratégico brasileiro⁵ causariam eventos similares no desenvolvimento da indústria de defesa e de um complexo regional de segurança.

OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA

Os estudos estratégicos possuem várias definições e supõem várias subáreas com especificidades próprias. Seu enfoque ganha maiores atenções a partir da segunda metade do século XX, nos centros de estudos estadunidenses, passando a designar um conjunto de análises e investigações voltadas para a compreensão do papel da força militar no sistema internacional (FIGUEIREDO, 2010). Dessa forma, os estudos estratégicos passam a se preocupar com o uso da força pelas comunidades políticas nas suas relações. Daí a importância da atuação em conjunto das forças armadas modernas, a fim de explorar suas forças e reduzir suas fraquezas (MORAN, 2009).

⁵ A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e 2008 estabelecem como entorno estratégico em que o Brasil deve buscar aprofundar seus laços de cooperação, a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Na Política Nacional de Defesa de 2012 é acrescentado, ao entorno estratégico, a Antártica.

Ao falar de estratégia, Figueiredo (2010), em sentido amplo, pontua que esta se refere ao papel do poder militar na política internacional, em face dos meios econômicos, políticos e diplomáticos, e outros, tendo em vista a consecução dos objetivos de Estado. Em sentido estrito, a literatura indica o conjunto de procedimentos atinentes a operações militares, sendo necessários, portanto, conhecimentos especializados e particulares estudados nas escolas de altos estudos militares. Ele ainda afirma que os Estudos Estratégicos, por terem uma acepção mais ampla, incluem os estudos de Defesa e Segurança, em todas suas facetas, englobando também várias subáreas com especificidades próprias, quais sejam: as relações entre forças armadas e sociedade; investigações sobre as organizações e instituições militares; estudos de história militar; exames das conexões entre o poder político e a indústria de defesa; pesquisas relativas à ciência, à tecnologia e à eficiência militar; e até inquéritos teóricos a respeito das interações entre estudos estratégicos e relações internacionais.

Com relação à cultura estratégica, esta é um foco nos estudos estratégicos ao examinar o papel que a cultura de um dado Estado, ou o "modo de ser" de seu povo influencia a atuação estatal nas questões estratégicas, particularmente a militar. Nesse sentido, fontes dessa cultura estratégica geram constantes debates e variáveis. Como caso prático, aqui no Brasil e na América do sul, a estrutura política, o seu tipo de governo e formato das instituições, a ideologia de seus governantes, bem como suas relações civis-militares influenciam bastante os planejamentos estratégicos da segurança e da defesa (LANTIS e HOWLETT, 2009).

Ao considerar o Estado como agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica, Figueiredo (2009a, 2009b, 2010) apresenta a política como essência epistemológica da área. Nessa visada, os Estudos Estratégicos, em sentido estrito, passam a se preocupar com o uso da força pelas comunidades políticas nas suas relações, aproximando-se, dessa forma, do conceito clausewitziano de que a política é a inteligência orientadora e a guerra é apenas um instrumento. Não há, portanto, outra possibilidade senão a de subordinar o ponto de vista militar ao político (PARET, 2001).

O que significa a preponderância da “razão” da “surpreendente trindade” clausewitziana⁶. Tal pensamento é corroborado por Gray (1999) *apud* Baylis e Wirtz (2002), ao afirmar que a estratégia deve ser entendida como a aplicação do poder militar para o alcance de objetivos políticos. Com efeito, segundo Figueiredo (2010), a obra “Da Guerra” (1984) de Clausewitz continua atual, não sendo possível dissociar estratégia e política, já que a primeira funciona como uma ponte entre meios militares e objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos Estudos Estratégicos, conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

No que tange a conceituação dos Estudos Estratégicos, como contraponto ao sentido mais estrito exposto por Figueiredo, Baylis e Wirtz (2002) defendem que a estratégia seria mais bem compreendida em um sentido mais amplo, pois a mesma requer conhecimentos não apenas de política e operações militares, mas também de economia, psicologia, sociologia, geografia, tecnologia e tática. Nessa linha, de acordo com Brodie (1973) *apud* Baylis e Wirtz (2002) a teoria estratégica é uma teoria da ação. É um estudo de como fazer algo, um guia para alcançar objetivos de forma eficiente, defendendo uma maior cientificidade aos Estudos Estratégicos, percebendo-o como uma ciência instrumental para resolver problemas práticos, sem, contudo, dissociá-los da política.

Portanto, dentro de interseções acadêmicas, chega-se a conclusão de que os Estudos Estratégicos, ao considerar o Estado como o agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica, possui em sua essência epistemológica a política.

Assim sendo, dentro do patamar de fortalecimento institucional brasileiro, verificou-se na última década uma maior importância aos assuntos estratégicos da segurança e defesa. Com isso, os documentos condicionantes do Estado Brasileiro no que tange à sua Estratégia e políticas de defesa como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a Política Nacional de Defesa (PND) foram priorizados.

⁶ A razão, provavelmente é a mais importante componente da surpreendente trindade. Portanto, assim como a vitória tem seus desdobramentos políticos, da mesma forma os tem uma derrota. Uma derrota na guerra é, em primeiro lugar, uma derrota da política, porque a política causou as derrotas porque ela estava errada: ela tinha feito sobre a guerra real um julgamento contrário à natureza desta última. (ARON, 1976, p. 165).

A END de 2008 avançou em relação aos dois documentos de PDN anteriores, de 1996 e 2005, já que foi elaborada com a participação de diversos setores da sociedade, visando à legitimidade dessas políticas em uma interação única até então. Entretanto, essa participação pode ser bem maior (LIMA, 2011). De acordo com Oliveira (2006), a pequena participação da sociedade e o desinteresse em assuntos de defesa se deve a quatro fatores. São estes: o passado autoritário, que fez com que uma parte articulada da sociedade rejeitasse as forças armadas; os governantes e legisladores parecem acreditar que não há problemas de defesa; há uma forte competição pelos temas de interesse dos partidos e da sociedade civil, principalmente naqueles que dão votos; e a defesa nacional não dá votos.

Como relação a suas diretrizes centrais, na END se verifica a preocupação com o contexto internacional e especialmente com o seu entorno estratégico. No que tange ao subcontinente, propõe estimular a integração da América do Sul como forma de contribuir para a defesa do Brasil, além de fomentar a cooperação regional com iniciativas como a integração das bases industriais de defesa.

Destarte, baseado na END de 2008, revisada em 2012, o Estado brasileiro estabelece como uma de suas principais diretrizes a dissuasão. Pode-se entender dissuasão, de forma mais sucinta, de acordo com o glossário das forças armadas brasileiras (MD-35-G-01, p. 98), como sendo "a estratégia que se caracteriza pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar". Ou ainda utilizar-se de definições com maior amplitude, como as de Beaufre e Aron:

A dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente. Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico (BEAUFRE, 1966, p. 35).

Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as consequências previstas, isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário; quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável parecer à alternativa da inação (ARON, 2002, p. 519).

Logo, conclui-se que o objetivo da dissuasão é o de reduzir e/ou inibir o uso da força por parte de um adversário, de modo que este considere aceitável a imposição de nossa vontade. Cabe ressaltar que a dissuasão não depende simplesmente do poder militar de um Estado. Esta é uma combinação de fatores, ações e atitudes resultantes de seu poder nacional.

Portanto, para se cumprir a diretriz da END que estabelece a dissuasão como um dos pilares no que tange à defesa nacional, faz-se mister que a Política Nacional de Defesa (PND), que é a “política de Estado, voltada para ameaças externas e que tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, além de orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores civil e militar, em todos os níveis e esferas de poder” (BRASIL, 2007, p.11), seja efetivamente posta em prática.

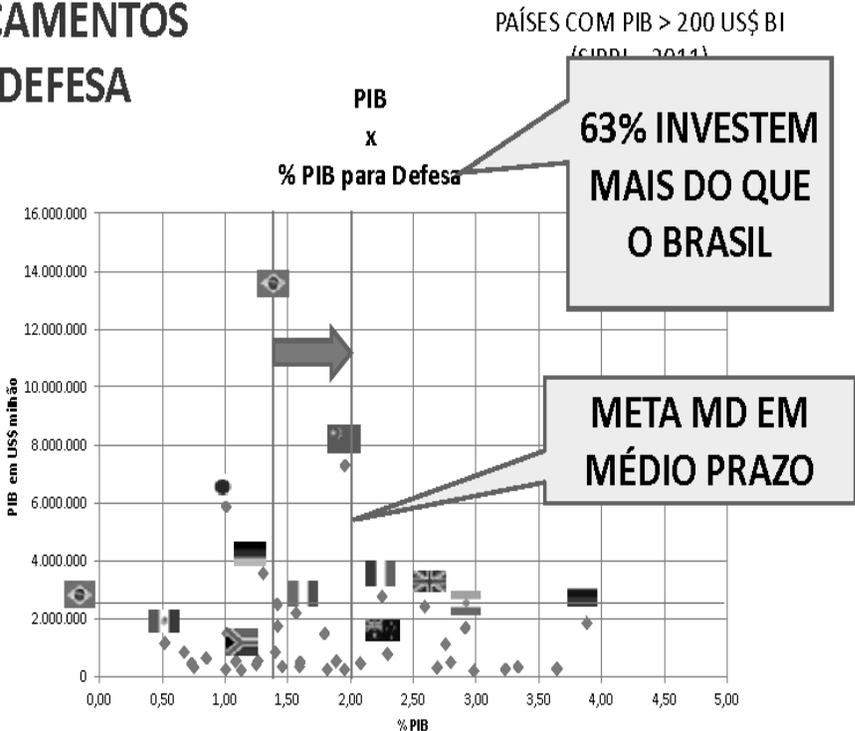
Com efeito, no que se refere ao preparo e emprego da capacitação nacional ao longo da última década, percebeu-se uma retomada nos investimentos para o reaparelhamento e modernização das forças armadas, bem como um maior aporte financeiro e de incentivos fiscais para o estabelecimento de uma base industrial de defesa que fomente, cada vez mais, a independência nacional na área da ciência, tecnologia e inovação⁷.

⁷ O professor Longo define: ciência como sendo o conjunto de conhecimentos relativos ao Universo, envolvendo seus fenômenos naturais, comportamentais e ambientais; tecnologia como um conjunto de conhecimentos científicos, empíricos e intuitivos, utilizados na produção e na comercialização de bens e serviços; e inovação significando a introdução ou modificação de produto ou processo no setor produtivo, com consequente comercialização.

Porém, essas políticas devem ter continuidade, de modo a não se tornarem políticas de governo, e sim políticas de Estado. De acordo com dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) de 2011, 2012 e 2013, apesar dos patamares de investimento em defesa no Brasil terem variado, em média, entre 1,7 a 1,43% do PIB, durante os governos Cardoso e Lula da Silva, no geral, os investimentos em defesa, entre 2003 e 2010, cresceram em termos reais, em dólar, cerca de 7% ao ano, e entre 2007 e 2012 o montante orçamentário aplicado em novos investimentos cresceu consideravelmente, mesmo com o percentual relacionado ao PIB tendo caído 0,25% na média. O Brasil ainda investe menos que os países dos Brics, tanto em valores absolutos, quanto relativos, em percentual do PIB. Estes dados podem ser mais bem observados nas tabelas I, II, III e IV abaixo.

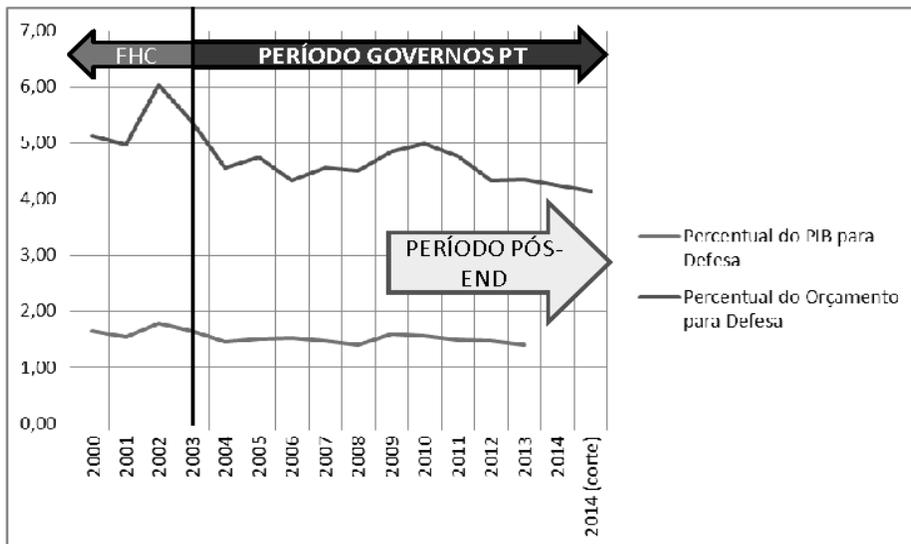
TABELA I- ORÇAMENTOS DE DEFESA- DADOS SIPRI e FMI (2011)

ORÇAMENTOS DE DEFESA



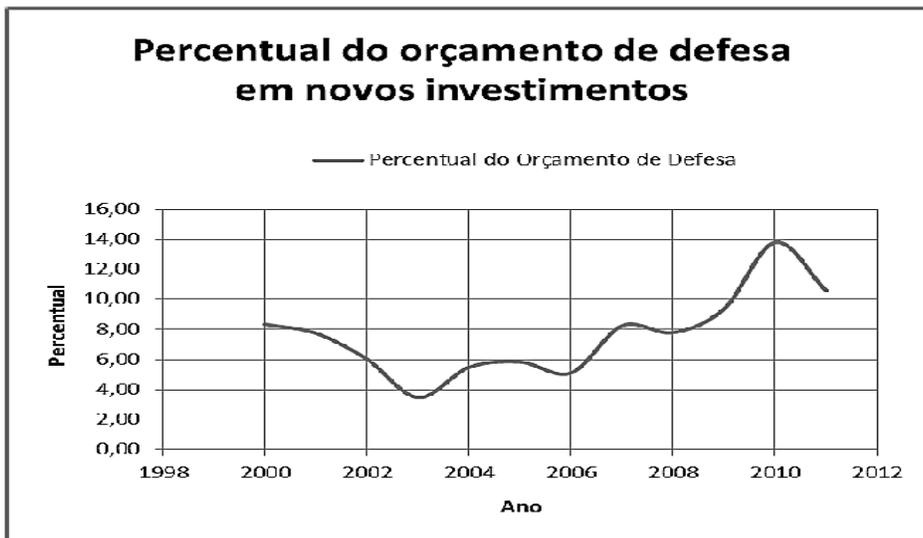
Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014 (SIPRI e FMI- 2011).

TABELA II - ORÇAMENTOS DE DEFESA - GOVERNOS FHC, LULA e DILMA



Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014.

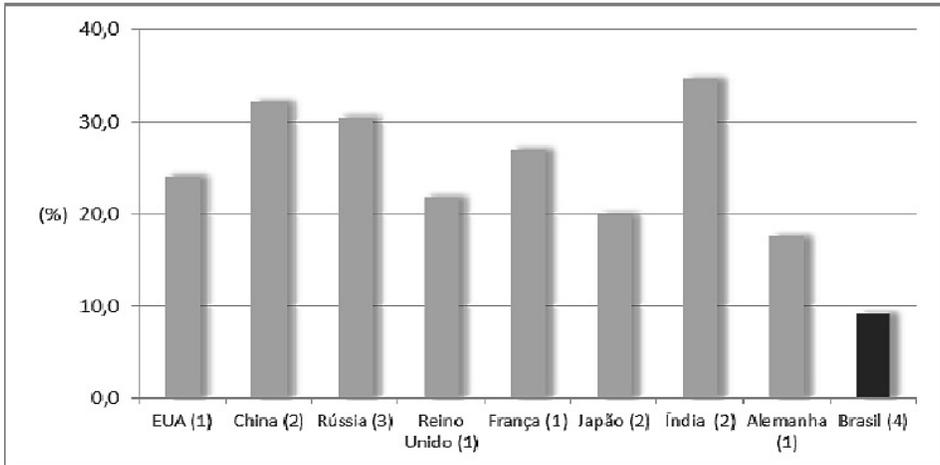
TABELA III – INVESTIMENTO EM AQUISIÇÕES (1998-2012)



Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional, 2012

Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014.

TABELA IV - PERCENTUAIS DOS ORÇAMENTOS DE DEFESA APLICADOS EM NOVOS INVESTIMENTOS (2012)



Source: Marcos José Barbieri Ferreira (LabA&D/UNICAMP)

Fonte: Brick (2014) – As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias- ESG-2014. (Dados de 2012).

Na realidade, o governo Lula da Silva não trouxe uma ruptura radical com o governo Cardoso no que tange à política de defesa. Pode-se, inclusive afirmar, de forma generalista, que há mais semelhanças que diferenças. A complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu que a mesma fosse tratada, de forma positiva, como política de Estado. Há que se reconhecer ainda importantes inovações trazidas pelo governo Lula da Silva à política de defesa. Essas inovações, em certos casos, foram profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural. Entre essas se destacam: as relações com a sociedade civil, a participação das universidades na formação de quadros civis para a defesa, o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia de interesse militar, e no planejamento em longo prazo (ALMEIDA, 2010).

A tabela 5, a seguir, retrata mais especificamente as inovações e continuidades dos governos Cardoso e Lula da Silva.

TABELA V- POLITICAS DE DEFESA-GOVERNOS CARDOSO E LULA - COMPARAÇÃO

Políticas de defesa FHC e Lula.

Campo	Governo FHC	Governo Lula	
		Inovação	Conteúdo inovador
Relações interinstitucionais	Afirmação da ideia da subordinação das forças armadas ao poder civil.	Nenhuma	
Doutrina	Desvinculação da ideia de segurança nacional e orientação da defesa nacional para resposta a agressões externas.	Nenhuma	
Integração e Coordenação	Tentativa de fazer do Ministério da Defesa uma instância de integração e coordenação dos esforços das três forças armadas.	Nenhuma	
Objetivos	Tentativa de estabelecer objetivos claros para a defesa nacional.	Alguma	O uso das forças armadas na garantia da lei e da ordem não foi abolido, mas, foi retirado do âmbito da política de defesa.
Instrumentos	Ênfase na diplomacia e na dissuasão.	Alguma	Embora a ênfase na diplomacia haja sido reafirmada, o componente militar da defesa foi mais valorizado e tratado de forma mais específica.
Relações exteriores	Reconhecimento das forças armadas como instrumento de projeção internacional.	Alguma	Foi expressamente prevista a participação das forças armadas brasileiras nos arranjos coletivos de defesa, sob patrocínio do Conselho de Segurança da ONU, o que era apenas subentendido.
Relações com a sociedade civil	Expressa intenção de estreitar as relações entre as forças armadas e a sociedade civil.	Muita	A <i>Estratégia Nacional de Defesa</i> atribui aos órgãos da defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil.
Relações com a universidade	Reconhecimento do valor das universidades.	Muita	A <i>Estratégia Nacional de Defesa</i> prevê ações específicas relativas às universidades, inclusive, a formação de quadros civis para a defesa nacional.
Indústria de defesa	Reconhecimento da importância do setor industrial para a defesa nacional.	Muita	A indústria de defesa foi objeto de tratamento muito mais detalhado, em especial após a <i>Estratégia Nacional de Defesa</i> . Além disso, foi prevista a integração da indústria de defesa com outros países, o que é inédito.

Ameaças	Definidas em seus aspectos gerais e excluindo as supostas ameaças internas, que vigoraram durante o regime militar.	Muita	Foi expressamente prevista a ameaça cibernética como uma preocupação para a defesa nacional, algo totalmente inovador.
Estrutura organizacional	Tentativa de integração das forças singulares, inicialmente com a própria criação do Ministério.	Muita	O Estado-maior conjunto das forças armadas será a primeira tentativa de unificação do componente militar-operacional da defesa, superando a simples direção política do ministro.
Localização estratégica das unidades militares	Priorização da Amazônia e do Atlântico Sul como teatros de operação das forças armadas.	Muita	A Estratégia Nacional de Defesa trouxe orientações claras para a localização das unidades militares.
Prioridades de defesa	Tentativa de estabelecer prioridades claras para a defesa nacional.	Muita	A Estratégia Nacional de Defesa superou o caráter inicial da definição de prioridades e estabeleceu uma verdadeira hierarquização de concepções estratégicas.
Planejamento	Tentativa de estabelecer linhas de longo prazo para o planejamento da defesa.	Muita	A introdução do conceito de <i>capacidades</i> como norteador do planejamento de longo prazo, em substituição à noção de <i>inimigos</i> abre caminho para a metodologia de <i>Projeto de Força</i> e pode alterar por completo todo o conceito de emprego das forças armadas.

Fonte: Almeida (2010) - Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, p. 244-245.

Nesse contexto, vale salientar o que ensina o professor Longo (2007), ao afirmar que no decorrer da história é difícil encontrar algum desenvolvimento tecnológico relevante que não esteja estreitamente relacionado com as questões inerentes à segurança e defesa. Inúmeras tecnologias de produtos, de processos ou de serviços desenvolvidos especificamente para atender necessidades militares acabam sendo utilizadas na produção de bens e serviços de uso civil. Quando isso ocorre diz-se que houve um *spin off* da tecnologia militar.

Torna-se claro que a capacidade científica associada à capacidade de inovar na geração de bens e de serviços intensivos em conhecimentos científicos passa a ser fator determinante do poder relativo entre as nações nas suas expressões política, econômica e militar. Com isso, Estados dotados das vantagens comparativas relativas ao seu território e população e, simultaneamente, de capacidade científica e tecnológica, seriam pouco vulneráveis e tenderiam a constituírem-se em polos de poder político, econômico e militar em nível mundial. O Brasil está enquadrado em uma situação singular, pois possui extenso território e população, terras apropriadas para agricultura e pecuária, abundância de matérias primas e de energia, mas ainda é considerado como periférico em termos de desenvolvimento científico e tecnológico (*Ibidem*).

Suplantadas a dependência científica e a tecnológica externa, e criadas as condições políticas e econômicas favoráveis ao crescimento de setor, não apenas o Brasil, mas Estados como, a Rússia, a Índia e a China poderão se tornar polos de poder mundial. Entretanto, apesar dos recentes esforços governamentais, o Brasil não tem se esforçado à altura de sua estatura territorial e econômica. Desse modo, não tem estabelecido uma sólida base científico-tecnológica-industrial de defesa (*Ibidem*).

A indústria de defesa e segurança tem estrutura oligopolizada, sendo formada por grandes conglomerados, com atuação diversificada também fora desses mercados. Podem-se citar como exemplos: a Bae Systems, a Lockheed Martin, Boeing, a General Dynamics, a Raytheon, entre outras (ABIMDE, 2011). Portanto seu desenvolvimento financiado pelo Estado faz-se mister, a fim de aumentar seu parque industrial e a criação de mão de obra altamente especializada (BRICK, 2014).

Em razão da particularidade do setor, os Estados e suas respectivas estratégias de defesa cumprem papel determinante no desenvolvimento dessa indústria. Esses investimentos acabam por desenvolverem, em cooperação com entidades de pesquisa e desenvolvimento militares e civis, produtos a serem utilizados na defesa nacional. Após o desenvolvimento desses produtos, os Estados garantem a demanda da indústria nacional por meio de encomendas públicas para equipar suas forças armadas (*Ibidem*).

A atual realidade da indústria de defesa mundial é caracterizada pela qualidade em detrimento da quantidade. Grande parte da evolução militar está nos sistemas de grande complexidade, sistemas integrados e em rede de comando e controle capazes de gerir operações de combate complexas em tempo real. Essas tendências ao aumento da qualidade, à especialização das armas e ao aumento de tecnologia comercial geralmente beneficiam sociedades abertas desenvolvidas porque requerem uma base industrial sofisticada e uma força de trabalho especializada (COHEN, 2009).

Com isso, o emprego de novas tecnologias em defesa vem motivando profundas alterações na doutrina, nos conceitos operacionais e organizacionais militares, o que se convencionou chamar de "Revolução em Assuntos Militares". É interessante perceber que a RAM já fora comentada por Friedrich Engels (1820-95) em seu livro "Anti-Duhring" (1878), não com este nome, mas sim pelos

acontecimentos de seu tempo que propiciaram a transformação das forças armadas e dos métodos de se fazer a guerra. Todavia, contrariando seu pensamento à época, o desenvolvimento tecnológico dos novos armamentos não chegara ao limite, portanto a guerra não estaria fadada à inutilidade.

No atual contexto da RAM, o que Engels (2001) falava àquela época, no que tange à importância do poderio econômico em contraposição à força política imediata na consecução dessas políticas, permanece atual. Segundo Longo (2007), ao longo da história da humanidade, os detentores de conhecimentos que lhes conferiam vantagens significativas no tocante ao poderio militar sempre tentaram proteger tais conhecimentos do acesso por parte dos seus opositores reais ou potenciais.

Por conseguinte, o futuro promete ser complexo. A evolução científica e tecnológica continuará no centro das políticas e estratégias estatais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais. Já se pode observar um movimento em direção ao armamento do espaço, bem como mudanças na indústria em tecnologias de suma importância com: nanotecnologias, robótica e inteligência artificial, indicando que sistemas cada vez mais autônomos podem surgir (COHEN, 2009).

Nessa visada, quem deterá a hegemonia mundial, em um futuro próximo será aquele Estado capaz de influenciar os três centros de globalização existentes, quais sejam, EUA, a Europa comunitária e a China popular. Para tal, Estados como a Rússia, Brasil, Índia, Indonésia e os demais países do "Segundo Mundo",⁸ deverão implementar estratégias inteligentes (TEIXEIRA DA SILVA, 2009). Essas estratégias deverão, primordialmente, serem baseadas no domínio de conhecimento. De fato, nunca ao longo da história da humanidade conhecimento significou tanto poder e foi algo tão valioso e capaz de alterar a balança de poder relativo no sistema internacional. Conforme afirma Nye. Jr. (2012, p. 268), o contexto da atual política internacional é comparável a um jogo de xadrez tridimensional, assim, "o mundo não é unipolar, multipolar nem caótico - é todos os três ao mesmo tempo".

⁸ Segundo Mundo - Segundo Teixeira da Silva (2009), são representados por países de relevante e decisivo papel na ordem mundial como Brasil, Índia, Indonésia, Vietnã, Nigéria, África do Sul e Malásia e outros poucos.

Portanto, aquele Estado que participar do “jogo” com uma avaliação apurada das tendências do poder, com eficácia no aproveitamento dos recursos disponíveis e na aplicação de uma estratégia *smart*⁹ que dê ênfase às alianças, instituições e redes, no atual contexto de informação globalizada, terá sucesso. Talvez não como ator hegemônico, mas como um *player* respeitado no sistema internacional. Assim, mais uma vez Carr (1981) mostra-se atual em suas considerações, haja vista a necessidade de combinação entre utopia e realismo: “sabemos que só se pode conseguir a mudança pacífica através de um meio-termo entre a concepção utópica, de um sentimento comum do que é certo, e a concepção realista, de um ajustamento mecânico a um equilíbrio de forças alterado.”

De onde se conclui que com ganho de importância do Brasil na esfera internacional, o tema defesa tem se apresentado com maior relevância nas discussões estratégicas. Para que o país alcance novos mercados, especialmente os desenvolvidos, bem como dos Estados amigos de seu entorno estratégico, é fundamental a atualização tecnológica dos produtos. Embora a indústria de defesa ainda represente uma parte pequena do complexo industrial brasileiro, há perspectiva de crescimento para os próximos anos em virtude dos diversos projetos estratégicos previstos para atendimento às demandas das Forças Armadas, com influência, também do CDS. Tudo isso passa, sem dúvida, por uma relação civil-militar democrática, pois não bastam apenas maiores investimentos percentuais em PIB na defesa, faz-se mister uma participação maior da sociedade como um todo, tendo o produto cívico dessa relação civil-militar – a agenda de segurança nacional como será visto a seguir.

⁹ Essa estratégia exige uma síntese das teorias realistas e liberais das relações internacionais e a observação do mundo em todos os níveis, analisando o cenário doméstico e internacional, requerendo o entendimento de como exercer o poder com e sobre outros Estados (NYE JR, 2012).

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO - UM CASO PRÁTICO DE DESENVOLVIMENTO DE BASES INDUSTRIAIS DE DEFESA E DE UM COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA

- A UNASUL e o CDS

Um dos objetivos estatuídos no Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado por ocasião da cúpula extraordinária de seus Chefes de Estado, em maio de 2008, em Brasília, foi a proposta de criação do CDS, órgão de consulta e de consenso da UNASUL em matéria de defesa. Em dezembro de 2008, o CDS foi ratificado por consenso pelos Estados-membros da UNASUL, por ocasião da reunião de cúpula ocorrida, em Salvador, no Brasil (UNASUL, 2008).

Foi notória a participação do Ministro de Estado de Defesa Nelson Jobim (2007-11) junto a todas as autoridades governamentais da América do Sul, e do próprio presidente Lula da Silva com o intuito de viabilizar sua aprovação. Em suas palavras:

(...) não está em cogitação nenhuma aliança militar no estilo clássico, do tipo "OTAN do Sul", nem outro tipo de arranjo que possa, a priori, articular ações no plano operacional, como uma "força sul-americana de paz". Tampouco se pretende criar um "Conselho de Segurança Sul-americano", uma vez que as atribuições do Conselho de Segurança da ONU no campo da paz e da segurança internacionais, não se confundem com os mandatos dos órgãos regionais e sub-regionais (JOBIM *apud* BARBOSA, 2008, p.6).

O CDS pretende se somar aos foros bilaterais ou multilaterais já existentes no subcontinente e preencherá uma lacuna existente na análise conjunta de questões políticas e estratégicas, acarretando em um debate mais amplo das realidades do sistema internacional, sob a ótica mais específica da América do Sul (SANTOS, 2009). Os objetivos gerais do CDS, de acordo com o artigo 4º de seu estatuto, são:

- a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, e como contribuição à paz mundial¹⁰.

E dentre os objetivos específicos, podem-se destacar aqueles que, particularmente estão ligados ao estabelecimento de um CRS:

- b) Promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.
- e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.
- f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.(...)¹¹

Nesse contexto, é necessário angariar ações e estímulos de cooperação na área de defesa e de segurança regional, visando à consolidação de uma base industrial de defesa não apenas no Brasil, mas em todo subcontinente, a fim de que sejam atendidas as necessidades dos Estados integrantes e o estabelecimento do mercado regional de defesa. Com efeito, a criação do CDS interessa à agenda de segurança nacional do Brasil, pois previne a penetração de potências sistêmicas no subcontinente (GALERANI, 2011, p.56).

¹⁰ Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf. Acesso em 10ago.2014.

¹¹ *Ibidem*.

Ainda nessa linha, o Brasil, mais assertivamente a partir do governo Lula da Silva, vem implementando uma série de medidas visando o desenvolvimento da indústria de defesa nacional. Após a criação do CDS, em 16 de dezembro de 2008, foi celebrada, entre 28 e 29 de janeiro de 2009, em Santiago do Chile, a reunião dos Vice-Ministros da Defesa. Nessa reunião, buscou-se definir uma proposta de Plano de Ação dos Estados-membros para os anos de 2009 e 2010, referente à política a ser adotada para a Indústria e Tecnologia de Defesa, aqui resumida:

Propõe a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países membros, identificando-se capacidades e áreas de associação estratégicas, com objetivo de promover a complementaridade, a pesquisa e a transferência tecnológica. E refere-se à busca da promoção de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria de defesa entre os países membros do CDS (GALERANI, 2011, p. 67 *apud* BLOWER, 2014).

Ao anunciar também o marco regulatório de compras governamentais da indústria de Defesa, lançado em 2011, a presidente Dilma Vana Rousseff (2011-) procurou dar continuidade a essas iniciativas.

(...) o Brasil, assume importância expressiva esse segmento, porque ele gera inovação, ele incentiva a pesquisa e ele permite à indústria da defesa o controle de um segmento que é muito importante do ponto de vista geopolítico. Ademais, vamos sempre lembrar: ele incentiva o desenvolvimento de todas as cadeias industriais, ele pode ser... ele tem efeito sobre as outras cadeias industriais de forma muito efetiva. E, também, seja pelo tamanho do nosso território, pela extensão de nossas fronteiras e pelo fato de o nosso país ter sido abençoado com enormes riquezas, nós precisamos dessa indústria, porque ela é estratégica na nossa soberania¹² (BRASIL, 2011).

¹² Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-fomento-a-industria-nacional-de-defesa-brasilia-df>

Com o encaminhamento e posterior aprovação dessa medida provisória, que se transformou em lei em 21 de março de 2012, foram estabelecidas normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, dispondo ainda sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. A presidente acrescentou ainda que:

(...) o nosso objetivo também é nos colocar diante do mundo sendo capaz de exercer a importância da compra internacional como um elemento também capaz de internalizar tecnologia - não se trata mais de ficar comprando equipamentos sem exigir, como contrapartida, a transferência de tecnologias - e buscar sempre as tecnologias que melhor atendam as nossas demandas estratégicas, buscando transferências tecnológicas que estimulem os diferentes setores da economia e garantindo melhores oportunidades de formação também dos nossos profissionais. Portanto, eu não tenho dúvida de que o poder de compra do Estado brasileiro vai ser capaz de agir como um dos elementos propulsores dessa indústria¹³ (BRASIL, 2011).

De fato, é crucial para que o segmento se expanda, não ficando apenas na retórica de governos. Para isso, a transferência de tecnologia deve ser uma constante, incrementando-se por meio do *spin off*, de forma dual, aumentando a competitividade dessa indústria, a fim de fomentar exportações, principalmente na UNASUL.

Como ensina o professor Longo, o mais importante é a transferência de *know why* e não apenas de *know how*, ou seja, o que interessa é saber como fazer, e não apenas se ter o conhecimento técnico do saber utilizar. Isso é que é tecnologia, o conjunto de atividades práticas que visam alterar o mundo e não compreendê-lo. O resto é apenas técnica de utilização, ou seja, instruções ou conjunto de regras práticas, puramente empíricas, para produzir algo, envolvendo, em geral, habilidades específicas do executor.

¹³ *Idem*.

Logo, é fundamental que os decisores dos processos de compra de equipamentos, *off set* e transferência de tecnologia, efetivamente realizem contratos vantajosos, almejando, afinal, o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, concomitantemente à pesquisa e desenvolvimento.

Nessa visada, alguns projetos nas forças armadas brasileiras já se encontram em fase de contrato, construção ou aquisição, apoiados no Plano de articulação e equipamento das mesmas, constante da END, que prevê um salto qualitativo e quantitativo para a área de defesa. Para tal, destacam-se os atuais projetos estratégicos em desenvolvimento no âmbito da Defesa, como o submarino a propulsão nuclear da Marinha do Brasil, o blindado Guarani do Exército, os caças Gripen NG e os cargueiros KC-390 da Força Aérea Brasileira. Nas palavras do Ministro Amorim: "temos que fortalecer nossa base industrial de defesa para ter forças armadas autônomas"¹⁴.

Tais aportes de novos investimentos e desenvolvimentos tecnológicos oriundos dessas compras e de outros projetos abrem oportunidades de se desenvolverem equipamentos em parceria com os Estados sul-americanos. É fundamental para que a região consiga sua autonomia frente aos grandes conglomerados internacionais de defesa, que se produzam a maior quantidade possível de itens, principalmente àqueles ligados a sistemas de comunicações e controle de modo a diminuir a dependência daquelas empresas. Encomendas conjuntas, tratadas em uma agenda conjunta no CDS, poderiam viabilizar a produção das indústrias regionais de defesa.

Porém, em recente simpósio sobre a Indústria de Defesa Nacional, realizado na EGN em 2013, bem como em palestra apresentada sob o mesmo teor na FIESP, em viagens de estudos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores de 2013, a qual este autor que lhes escreve esteve presente, chegou-se à conclusão da quase inexistência de parceiros, atualmente, no subcontinente, para contribuir com o desenvolvimento de uma indústria militar de defesa regional.

¹⁴ Disponível em: <http://www.abimde.org.br/noticias/congresso-sobre-defesa-nacional-reune-instituicoes-de-ensino-civis-e-militares-28.html>

Na realidade o Brasil terá que liderar esse processo. Entretanto, o Brasil será do “tamanho” que a sua própria sociedade quiser. Para isso tais ações aqui discutidas devem ser implementadas com maior rapidez se os reais objetivos do Estado brasileiro forem, efetivamente, aqueles apresentados nos discursos governamentais. Nesse ponto, faz-se necessário implementar, visando à conformação da agenda de segurança regional, o produto cívico da relação civil-militar nacional, ou seja, a agenda de segurança nacional, como tratar-se-á a seguir.

A relação civil-militar na consecução de políticas externa e de defesa

Huntington mostra, dentro desse contexto, o que é a relação civil-militar.

As questões fundamentais de política institucional estão sempre presentes; elas são continuamente redefinidas, mas nunca resolvidas. O ordenamento das relações entre civis e militares é, por consequência, básico para a política de segurança militar de um país. Em nível institucional, o objetivo dessa política é desenvolver um sistema de relação entre civis e militares que eleve ao máximo a segurança militar [institucionalizando-se uma agenda cívica de segurança] com sacrifício mínimo de outros valores sociais (1996, p. 20).

Dessa forma, é ressaltada a relevância dos campos político e militar da segurança para o fomento do institucionalismo no processo de integração do subcontinente, que se reflete, sob “o principal componente institucional da política de segurança militar”, “a relação entre civis e militares” (HUNTINGTON, 1996, p. 19).

De fato, Huntington (1996) inicialmente descreveu duas formas básicas de controle civil: o subjetivo e o objetivo. O controle civil subjetivo é aquele que correspondente à maximização do poder civil sob as instituições militares. Esse poder está sujeito à influência de diversos grupos que buscam ter esse controle propriamente dito. Portanto, faz-se mister caracterizar qual grupo exerceria efetivamente tal controle. Assim, o controle civil por instituição governamental se caracteriza por ser exercido diretamente pelo governo. O controle civil por classe social era uma forma de submeter as forças armadas à uma classe social, como por exemplo à burguesia e à aristocracia nos séculos XVIII e XIX. Já o controle civil por forma constitucional caracteriza-se por estar ligado às normas constitucionais, podendo ser identificados por governos "teoricamente democráticos", que possuam e respeitem suas cartas magnas. O autor afirma que o controle civil objetivo, juntamente com a profissionalização militar possibilitou que esse controle fosse mais bem definido e atuante, estando intimamente correlacionado com a maximização da profissionalização militar (*Ibidem*).

Assim, o controle civil objetivo torna os militares instrumentos do Estado, não pressupondo a participação dos militares na política, em contraposição ao controle subjetivo que garantiria aos militares poder político. Outro ponto importante dessa discussão se refere aos níveis de relações entre civis e militares, que dependeriam da relatividade no nível de poder da liderança militar e do nível ideológico predominante no governo. Huntington (1996) identifica a ética militar como um realismo conservador, denotando uma opinião bem característica de sua ideologia e de seus interesses. Mas por que apenas essa ideologia é a que possibilita o melhor resultado? Apesar de ter escrito em plena Guerra Fria, o que de fato, influenciou-o sobremaneira, impor uma ideologia como a melhor ressalta certo reducionismo, não apenas ideológico, mas das suas variáveis utilizadas nas análises de Estados e de suas respectivas sociedades.

A teoria de Huntington, entretanto, está orientada a partir da realidade dos Estados Unidos, tomando como um dado a elevada cultura política deste Estado – só a partir desta premissa foi possível que o autor estabelecesse sua teoria de que a profissionalização é variável-chave para o controle civil objetivo, funcionando de maneira diretamente proporcional a tal controle.

No caso brasileiro, percebe-se a importância da análise perspectiva cívica da relação civil-militar dentro da agenda de segurança nacional, principalmente a partir do período republicano (1889-). Segundo Stepan (1975, p. 52), “os militares, no Brasil, desfrutaram do poder de moderar o sistema político em períodos de crise”, tal como aquele poder que detinha o imperador no segundo reinado. Portanto a organização militar estava canalizada para a atividade política, declinando do profissionalismo huntingtoniano. Por isso, Stepan (1986) identifica que o advento do profissionalismo militar no Brasil confrontou-se com o modelo huntingtoniano. As mudanças na subordinação do estamento militar ao governo civil contribuíram para a expansão autoritária organizacional militar no Estado brasileiro, de 1964 a 1985. Dessa forma, o conservadorismo existente ao longo desse período não foi suficiente para prover a efetiva separação entre o poder civil e militar, bem como o efetivo controle civil dos militares.

Ainda dentro da compreensão do conservadorismo Huntingtoniano, Feres Jr., em sua obra “A história do conceito de “*Latin America*”¹⁵ nos Estados Unidos” (2005) observa, em algumas obras clássicas de Huntington (1965, 1975), que a teoria da modernização¹⁶ passa a ser encarada como perigosa aos interesses norte-americanos, pois a rápida mudança social na “*Latin America*”, aliada ao desenvolvimento poderia gerar instabilidade política e a ascensão de forças, antiamericanas. Portanto, para o autor estadunidense, a teoria da estabilização política¹⁷ na “*Latin America*” deveria ser capitaneada por militares doutrinados na ética e nos valores dos EUA, tal como ocorreu no Brasil com a implementação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) da Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁸, por ocasião do golpe civil-militar de 1964.

¹⁵ “*Latin América*” está entre “aspas” para ressaltar o conceito que os norte-americanos usam, de acordo com a obra de Feres Jr., para reforçar ainda mais sua identidade, exaltando “suas qualidades” e denegrindo as qualidades dos “outros”, “*Latin Americans*”.

¹⁶ A modernização concebe a possibilidade de progresso e a cooptação de elites. Dessa forma, a propagação e implantação do capitalismo se tornava um meio de contenção do comunismo e umas das principais pautas da política externa americana para a *Latin America*.

¹⁷ Esta teoria surgiu, em parte como crítica, e também como continuação à teoria da modernização. A estabilidade política seria consequência dessa modernização, sem a qual, a segurança norte-americana estaria ameaçada.

¹⁸ A ESG foi criada em 1949, baseada nas ideias e valores do *National War College* norte-americano.

A estabilidade política seria consequência dessa modernização, sem a qual, a segurança norte-americana estaria ameaçada. Assim, o discurso da estabilidade política, aliado ao da modernização puderam ser usados para legitimar intervenções na *Latin America*, como de fato ocorreram nas décadas de 60 e 70 do século passado.

Isso vale, genericamente, salvo suas especificidades, para os demais países do subcontinente que conviveram com os regimes autoritários militares, principalmente a partir da segunda metade do século XX, conforme afirma Figueiredo:

Não se pode entender a história da República brasileira sem as Forças Armadas. Mas, o que aconteceu no Brasil, aconteceu em toda América do Sul, não se podendo, é claro, deixar de atentar para a singularidade dos diferentes casos. Mas a extensão, a profundidade e a importância do protagonismo político dos estamentos militares ocorreram em toda região (FIGUEIREDO, 2012, p.35).

Chegando à moldura temporal da redemocratização do Estado brasileiro (1985-), percebe-se que o Brasil tem se voltado para o estabelecimento de sua própria política de segurança militar, de contornos mais visíveis aos pares regionais, sem as influências maiores dos países centrais. Esta política faz transparecer um nível institucional mais elevado, de referência huntingtoniana, sendo esse nível atingido pelos demais participantes do bloco, mesmo que de forma lenta e gradual.

Por conseguinte, considera-se que na história recente dos Estados signatários da UNASUL a relação civil-militar tanto condiciona, quanto é condicionada pela parcela da sociedade mais diretamente envolvida com o tema segurança e defesa (BLOWER, 2014). Portanto, aquilo que serve ao Brasil, também serve para os demais Estados do organismo regional.

Destarte, atualmente, tanto no Brasil quanto nos demais Estados do subcontinente, percebe-se a construção de políticas de defesa mais reais, em um conjunto de aproximações destinadas a acercar o setor civil do setor militar. Entretanto, cabe ressaltar que, como nos mostra Huntington, a mente militar é no mínimo tradicional nas questões “estratégicas”, estando aberta sim, a novas “táticas”.

Fazendo um paralelo com as atuais relações civis-militares no Brasil, percebe-se que as “novas velhas ideias huntingtonianas” são como gotas homeopáticas táticas, que buscam alterar a relação hierárquica do poder de forma lenta e gradual, até atingir a “mente estratégica militar”, o que demanda tempo e fortalecimento das instituições democráticas.

No que concerne ao controle civil objetivo, puro e simples, apregoado por Huntington, entendo que este deve ser relativizado, não no sentido da subordinação do poder militar ao poder político, mas sim à necessidade de uma ponte entre meios militares e objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos Estudos Estratégicos conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares. Torna-se evidente a necessidade de reavaliar essa relação exposta pelo autor em função da realidade de cada Estado. Tal fato é corroborado pelo que nos ensinam Gray (1999) e Figueiredo (2009a, 2009b, 2010, 2012), no que tange a como a estratégia deve ser compreendida, ou seja, como a aplicação do poder militar para o atingimento dos objetivos políticos, sendo impossível dissociá-los.

Nessa visada, essa unidade Sul-Americana, comentada nos parágrafos anteriores, poderia ser também uma unidade Latino Americana, não com o conceito pejorativo de “*Latin America*” apresentado na obra de Feres Jr., mas sim com um conceito afirmativo de povos e culturas em franco processo de desenvolvimento político, econômico e social que, inevitavelmente, ganharão mais poder relativo, futuramente, dentro do sistema internacional. Com efeito, o estabelecimento de uma solidariedade pan-latina, poderia representar um importante bloco político e econômico mundial, mas poderia significar também um alinhamento indireto aos EUA, pois muitos desses Estados de língua espanhola estão ligados histórica e geograficamente aos EUA, sendo difícil manterem qualquer postura suficientemente independente. Fica aqui essa reflexão para uma ação futura, porque não, de ampliação dessas organizações internacionais regionais.

De fato, **nunca antes os olhos da região sul-americana e do mundo estiveram tão postos sobre o Brasil quanto agora, haja vista seu potencial econômico, político e militar. Entretanto, relações assimétricas são problemáticas, uma vez que é tênue a linha que separa a liderança cooperativa da preponderância, na visão dos atores envolvidos** (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010).

Portanto, a **cooperação e desenvolvimento de uma visão estratégica de longo prazo com Estados-amigos passa pela capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade** e pela conjugação de diplomacia e defesa, em prol de objetivos nacionais comuns e não mais paralelos. Para tal, deve ser priorizada e posta em prática não apenas a fortificação de seu *soft power*, mas da capacidade militar e econômica (*hard power*) em uma “grande estratégia” *smart* que ampare esse fim.

Essa “grande estratégia”, segundo Amorim, visa projetar o Brasil cada vez mais como um ator de importância no sistema internacional, juntando cooperação e dissuasão, diplomacia e defesa.

A conformação, sob a égide de princípios e práticas democráticas, de uma “**grande estratégia**”, a partir da articulação entre os eixos da política externa voltada para a inserção soberana no mundo e da **política de defesa que equilibra cooperação e dissuasão**, requer que cada um de nós saia de sua “zona de conforto” – de seu campo de estudo e de trabalho – e aproxime seu interesse e sua curiosidade de nossos parceiros e interlocutores na “outra ponta” (**grifo nosso**) (AMORIM, 2012b, p.15).

Portanto, é inconteste a necessidade de participação do Estado brasileiro em capitanear o processo de construção e estender a demanda de produção aos demais Estados da UNASUL. O Brasil terá que assumir essa liderança regional, tal qual fez o presidente Lula da Silva por ocasião das reuniões para a criação da UNASUL e da aprovação do CDS, absorvendo seus custos políticos e econômicos. Só assim poderá desempenhar papel fundamental para o incremento da cooperação entre esses Estados, contribuindo para a manutenção do ambiente de paz na região e para o processo de integração em outros setores, conforme rezam os documentos de alto nível de Defesa Nacional. Na realidade, trata-se de uma política de Estado que deverá ter continuidade a médio e longo prazo para que não apenas o Brasil, mas a comunidade de segurança a ser formada defenda seus interesses comuns de Defesa frente a potências extra-regionais que ameacem a soberania e os interesses estratégicos do subcontinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração sul-americana encontra-se em um estágio inicial, o que não é nada assustador, haja vista que o atual processo da União Europeia levou quase 60 anos para alcançar o atual patamar de desenvolvimento institucional. Certamente as assimetrias características da região dificultam, mais não são fatores proibitivos e/ou impeditivos a esse processo de integração.

No que tange ao CDS, cabe ressaltar que este não pretende ser similar ao modelo de Segurança da época da Guerra Fria, ou seja, a existência de uma aliança militar contra um inimigo comum, como, por exemplo, a OTAN e o Pacto de Varsóvia. O que se propõe é o estabelecimento de uma agenda única para o subcontinente, com um CDS mais atuante. Para isso, faz-se mister que o Brasil, como ator principal, em face de sua maior assertividade no sistema internacional, maior grau de institucionalização e sexta economia do mundo, contribuir decisivamente para consolidá-lo.

A efetiva implementação dos objetivos gerais e específicos do CDS foi incentivada nos últimos governos, como pode ser observado na prioridade maior dada à área de segurança e defesa, e com o início do reaparelhamento das forças armadas brasileiras. Tal fato, se continuado e incrementado, contribuirá para a manutenção de uma liderança regional no subcontinente e em maior inserção no sistema internacional. A construção do submarino de propulsão nuclear da MB, o equacionamento da compra de aeronaves de alto desempenho da FAB, e a modernização e aquisição de equipamentos de última geração desejados pelo Exército brasileiro, além do aumento do efetivo militar comprovam tais iniciativas. O "norte" a ser alcançado deve ser a transferência e o desenvolvimento de tecnologias de ponta que visem à busca de autonomia própria e de um parque industrial regional, reduzindo a dependência de empresas extra-regionais. Entretanto, pelo "tamanho" do Brasil, tal desenvolvimento poderia se dar a passos maiores, alinhando, política e economicamente, os discursos à prática.

Para que a evolução científica e tecnológica continue no centro das políticas e estratégias governamentais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais, o desenvolvimento próprio e o uso soberano dos seus resultados devem ser buscados.

De fato, o mesmo princípio se aplica a base industrial defesa, seja este no Brasil, na América do Sul. Buscando mais generalizações, tendo como base esse estudo de caso, o que se aplicaria ao Brasil, aplicar-se-ia para os demais Estados amigos, que apresentem situações similares. Portanto, as políticas públicas no Estado brasileiro e no subcontinente denotam uma nova perspectiva de ação conjunta, entendida como uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, “um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável”, a fim de fomentar um CRS.

Ao correlacionar os ensinamentos de Huntington no que tange à estratégia, de acordo com o que nos ensina Gray (1999) e Figueiredo (2009a, 2009b, 2010, 2012), esta deve ser entendida como a aplicação do poder militar para o atingimento dos objetivos políticos. Dessa forma, o controle civil objetivo puro e simples não atende às necessidades da atualidade, haja vista que se faz mister que os especialistas dos Estudos Estratégicos possuam conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

Diante do exposto, verifica-se que a construção do novo modelo de relação entre civis e militares no Brasil é ainda um processo em aberto. Em que pese ela estar ligada ao impacto da agenda da UNASUL e do CDS, essas relações ainda se apresentam pouco assertivas com relação à participação cívica na “república”.

Assim, **não está claro ainda, de acordo com Hirst, Lima e Pinheiro (2010), o quanto a sociedade brasileira está disposta a aderir a um projeto cooperativo regional na América do Sul, até porque é muito pequena participação popular na escolha dessas políticas públicas.** Como disse Clemenceau, ao fim da primeira guerra mundial: “a guerra é um assunto sério demais para ficar nas mãos dos militares”. Todavia, sua crítica não era dirigida apenas aos militares, mas também às lideranças civis, que pelo distanciamento, preferiram não assumir suas responsabilidades de dever e de direito. É o que ainda acontece hoje no Brasil não apenas na defesa, mas também na política externa.

Por isso, o estabelecimento de uma “mentalidade estratégica” na sociedade não é automático e demanda tempo. Tal fato inclui o estabelecimento de uma “trindade” formada pelos militares, governo e a academia, operando em sintonia e sem desconfianças mútuas.

Se cada um desses atores atuar independentemente, o resultado poderá ser uma nova separação na sociedade, tal qual se observou ao longo da maior parte da história republicana brasileira. Com relação à parte da “trindade” que se refere ao governo, cabe salientar que regimes autocráticos e principalmente os democráticos podem propiciar mudanças de foco ou de metas em suas políticas públicas, onde aí se incluem as políticas externa e de defesa. Todavia, percebe-se desde a última década que as ações dessas políticas têm se alinhado e estão sendo encaradas como objetivos de Estado. Tais fatos retratam um caminho que parece ser o de uma via de mão única, sem quaisquer tipos de retrocessos, garantindo, assim, a consecução das perspectivas do professor Figueiredo de maior participação da sociedade em assuntos de Defesa, auferindo ganhos cada vez maiores a todos.

Portanto, a política de Defesa como política de Estado, e não de governo, deve ser continuada visando ao interesse nacional. Assim, independente dos atores que detenham o poder político, o projeto do CDS não pertence a nenhum governo ou ideologia. Este deve ser um projeto com o maior número possível de *stakeholders*, representando, desse modo, a sociedade desses Estados, principalmente pela ferramenta da cooperação entre eles, e pela dissuasão frente a atores extra-regionais. Nas palavras do Barão do Rio Branco: “Esquadras não se improvisam.” Assim, o mesmo princípio se aplica à política de Defesa e, como corolário, ao estabelecimento de bases industriais de defesa fortes e em um CRS, como um todo.

REFERÊNCIAS

ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. **Panorama da Indústria Defesa e Segurança**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.industriadedefesaabc.org.br/files/Seminario-SBC-ABIMDE.pdf>>. Acesso em: 08ago. 2014.

ALMEIDA, Carlos Wellington. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A política de Defesa de um País Pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro: v.18, n.1, 2012, p 7-15, jun. 2012a.

_____. Democracia, Política Externa e Política de Defesa: Rumo à Conformação de uma “Grande Estratégia. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro: v. 27 n. 55 2º Semestre 2012b

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BARBOSA, Arnon Lima. **A integração regional da América do Sul como contribuição à paz e a segurança**. Escola de Guerra Naval, 2008, Seminário: Avaliação Político-Estratégica da América do Sul. Palestra do Ministério da Defesa.

BEAUFRE, Andre. **Introdução à Estratégia**. Madri: Silabo, 2004. 152 p.

BLOWER, André Marcus. A UNASUL e a relação civil-militar no Brasil. **159 f. ; il. Orientador: Frederico Carlos de Sá Costa. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2014.**

BODIN, Jean. **On Sovereignty**. 1 ed. New York: Cambridge University Press, 1992

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a **Política de Defesa Nacional e dá outras providências**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Imprensa. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas.** Brasília-DF, 23 mai. 2008. Disponível em: < <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.biblioteca.presidencia.gov.br%2Fex-presidentes%2Fluiz-inacio-lula-da-silva%2Fdiscursos%2F2o-mandato%2F2008%2F1o-semester%2F23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoesunasul%2Fdownload&ei=LJSbUtmrO550sQTgkIGQCw&usq=AFQjCNGg45efn3TI5cYtSd KNGERSGZ9dw&bvm=bv.57177469,d.cWc>> Acesso em 10ago2014.

_____. **Discurso da Presidente da Republica Dilma Rousseff durante cerimonia de anuncio de medidas de fomento a indústria nacional de defesa. 2012** Disponível em: (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-Presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-fomento-a-industria-nacional-de-defesa-brasilia-df>).

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. 2008a Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, D.F., 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, e http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Decreto Legislativo n 373 de 2013. Aprova a **Política Nacional de Defesa**, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25jul.2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. **As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. Apresentação no curso de Altos Estudos de Políticas e Estratégias (CAEPE- ESG-2014).** 26 mai. 2014.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 220 p.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. Soberania e Segurança Humana: **Um Estudo a partir do Haiti e de Nova Orleans.** Monografia de Conclusão submetida ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense – UFF. Orientador: Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa. 2013.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo, Martins Fontes; Tradução para o inglês Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984.

COHEN – Technology and Warfare in **Strategy in the Contemporary World**
BAYLIS, WIRTZ e GRAY, pp 141-160

ENGELS, Friedrich. **Anti-Dühring – Teoria da Violência. capítulos III, IV e V**. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.com / www.jahr.org/bib/b14.pdf> . ed. Ridendo Castigat Moraes. 2001. Acesso em: 21set.2014.

FERES JR. Jr, João. **A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos**. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **“Os Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico”**. Tese apresentada para concurso público para Professor Titular em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos do Departamento de Ciência política da Universidade Federal Fluminense. Dezembro de 2009a.

_____. “A Produção do Conhecimento: Poder, Política e Defesa Nacional” in ROCHA, Márcio (org.) **Política, Ciência & Tecnologia e Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea (UNIFA), 2009b.

_____. “Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional” in LESSA, Renato (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política**. São Paulo: Discurso Editorial, 2010. (pp. 271 a 295).

GRAY, C.S. **Modern Strategy**. Oxford: Oxford University Press, 1999. *apud* BAYLIS, J.; WIRTZ, J. **Strategy in the contemporary world**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina e PINHEIRO, Letícia. **A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**, in: Análise de Conjuntura, OPSA, (n.12, dez. 2010): Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/81_analises_AC_n_12_dez_2010.pdf. Acesso em: 12jan.2015.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

_____. *Political Development and Political Decay*. **World Politics**, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 386-430, Apr.1965.

_____. **A ordem política nas sociedades em mudança.** São Paulo: USP. 1975.

LANTIS e HOWLETT – Strategic Culture in **Strategy in the Contemporary World**, BAYLIS, WIRTZ e GRAY, 2009, pp 84-103.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro** in: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (Org.) **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras.** RJ, Ed. FGV, 2010, pp. 401-418.

LONGO, Waldimir Pirró e - Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. **TENSÕES MUNDIAIS**, vol. 3, n. 5, pp. 111-143, Fortaleza/CE, 2007.

MORAN – Geography and Strategy in **Strategy in the Contemporary World**, BAYLIS, WIRTZ e GRAY, 2009, pp 124-140.

NYE JR, Joseph S. **O Futuro do Poder.** Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

PARET, Peter. **Construtores da estratégia moderna.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (Bibliex), 2001. Tomo 1.

SANTOS, Antonio Rafael S. **Conselho de Defesa Sul-Americano.** 2009, palestra proferida na Faculdade UNICEUB, Brasília, em 07 ABR. p.9.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **Os Impérios na História.** São Paulo, 2009.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas** – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science.** Ithaca-Nova York: Cornell University Press, 1997.

ESTADOS NACIONAIS, AMBIENTE E TECNOLOGIAS ESPACIAIS

Ana Lucia do Amaral Villas-Bôas¹

Historicizar a partir de que momento a questão do meio ambiente se articula mais intensamente com a produção é voltar à Revolução Industrial, no século XVIII, quando a natureza passa a ser entendida como matéria-prima, e a Inglaterra torna-se a oficina do mundo. É somente com a Revolução Industrial, quando a reflexão científica é capturada pelo espaço produtivo, que a natureza é degradada à condição de matéria-prima e encarada sempre com o objetivo de dar *input* à produção. Desse momento em diante, a lógica da subordinação da natureza aos ditames do capital fora acentuada, expressando-se numa crescente separação entre o homem e o seu meio, sendo essa relação cada vez mais mediada pela técnica. A separação homem/natureza é concomitante à construção de um mundo industrial, que se torna o *habitat* confinador do homem moderno.

Desde meados do século XIX, registrou-se um conjunto de iniciativas de âmbito internacional, visando à formulação de um programa de ações coordenadas que estabelecesse um aparato legal de preservação ambiental. Constitui-se, assim, um território propício a uma agenda internacional mínima, e pioneira, na área ambiental. Mas foi com o desenvolvimento econômico que se deu após a II Guerra Mundial, pontuado pelo soerguimento econômico da Europa e pela expansão de capitais americanos por todo o mundo, que se acentuou consideravelmente a exploração dos recursos naturais em escala planetária, sem que se estabelecesse qualquer tipo de ponderação eficaz, por estar esse tipo de desenvolvimento associado à ideia de progresso.

¹ Doutora em Ciências Sociais pelo PPCIS/Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Mestra em Política Científica e Tecnológica pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro e Graduada em Sociologia e Política pela Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atualmente é Tecnologista Sênior do Museu de Astronomia e Ciências Afins.

Os resultados desse desenvolvimento desenfreado % poluição atmosférica, desmatamento, aquecimento do Planeta, poluição de fontes de água doce, acúmulo de lixo atômico e demais detritos industriais nas calotas polares e espaço sideral, extinção de diversas espécies animais e vegetais, expansão das fronteiras agrícolas, desertificação, extinção de manguezais, assoreamento dos rios, contaminação dos oceanos, dos ambientes polares, distúrbios climáticos % logo se fizeram sentir e, quando reconhecidos, fizeram com que a temática ambiental fosse pouco a pouco introduzida na agenda política internacional favorecendo a mobilização e manifestação de diversos grupos de interesse.²

Essa situação transcende as fronteiras nacionais, embora se entrelace com a da soberania dos Estados, inaugurando uma série de conflitos, acordos, negociações e soluções de compromisso, tais como as medidas preventivas e atenuantes dos efeitos transfronteiriços da poluição nuclear e industrial, bem como do transporte e depósito de resíduos tóxicos que, a partir de então, tornaram-se objeto de regulação internacional.

Após a Segunda Guerra Mundial, a intensificação das atividades econômicas e o grande crescimento populacional dão início a um profundo questionamento do modelo de desenvolvimento econômico vigente. Nunca a pressão pela utilização dos recursos naturais havia sido tão intensa. A demanda mundial por diferentes fontes de energia é um exemplo disso. Em 1990, era quatro vezes maior do que em 1950 e 20 vezes maior do que em 1850. É que, nesse período, a humanidade registrara seu maior crescimento. Em 1950, éramos 2,5 bilhões de pessoas e agora já ultrapassamos a marca de 7,2 bilhões.

O crescimento econômico e o populacional foram marcados por disparidades. Embora os países do Norte desenvolvido possuam apenas um quinto da população mundial, eles detêm quatro quintos dos rendimentos mundiais e consomem 70% da energia, 75% dos metais e 85% da produção mundial de madeira.³

² ALBAGLI, *A dimensão geopolítica da biodiversidade*. Rio de Janeiro: IBAMA-Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, 1999.

³ Idem.

A degradação ambiental dos países mais industrializados associa altos padrões de vida material a altos padrões de consumo. Essa degradação associa-se ao afrouxamento dos mecanismos de regulação ambiental que se concretizam na desertificação, no comprometimento da potabilidade da água e contaminação de rios, lagos e lagoas, oceanos e no despejo ilícito dos dejetos industriais.

Esse quadro está intimamente ligado à qualidade das relações interestatais estabelecidas desde os primórdios do capitalismo, entre centro e periferias do desenvolvimento. Um exemplo flagrante desse quadro é a própria legislação ambiental da UE bastante restritiva, no bom sentido. Suas empresas consideram antieconômico operarem em seus próprios países, pois a todo momento esbarram em medidas coibitivas fiscais da legislação em vigor. Sendo assim, tais empresas começam a voltar suas atenções para países isentos dessas medidas ambientais, ou melhor, países que não penalizam a transgressão dessas medidas⁴. Voltam-se para a periferia. O lado perverso dessa política é que na periferia do mundo as condições ambientais se degradam e seus governos são desqualificados por falta de fiscalização.

Após a II Guerra Mundial, passou a existir um esforço mais sistemático na direção do controle ambiental. Começam então a proliferar diversos instrumentos internacionais para a preservação do ecossistema planetário, principalmente através de uma variada série de tratados e convenções⁵. Nos anos 1960, ampliou-se a consciência sobre a qualidade do meio ambiente. Reconheceu-se seu caráter transfronteiriço, o alcance de seus impactos socioeconômicos, bem como a possibilidade de ameaça à extinção da vida no mundo.

Concomitante a essa tomada de consciência aprofunda-se o conhecimento científico acerca do problema ambiental, que culminou em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. Desse esforço de se garantirem condições de governabilidade sobre o meio ambiente, emerge um ainda incipiente direito internacional nessa área. Nos anos 1980, esse quadro começou a mudar. A emergência das discussões sobre o impacto da globalização econômica envolvia temas de grande amplitude.

⁴ Ibidem.

⁵ ALENCAR, G. S. *Mudança ambiental global e a formação do regime para proteção da biodiversidade*. Dissertação de mestrado - UNB-Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

Tomando como referência *Geopolítica da biodiversidade*, de Sarita Albagli, que trata exaustivamente do conceito de desenvolvimento sustentável desde os seus primórdios até a sua inserção nas agendas governamentais, neste texto, a questão do meio ambiente é bastante explorada porque é alvo preferencial das tecnologias espaciais de fim pacífico, notadamente o de controle ambiental. Nesse sentido, o quadro traçado por Albagli sobre a história do desenvolvimento sustentável nos servirá de guia na sequência dos parágrafos que seguem.

Outra questão pertinente diz respeito à importância central do papel da ciência no padrão tecno-científico atual, com problemáticas que ultrapassam fronteiras físicas. Albagli privilegia como objeto de pesquisa o ambiente, as novas tecnologias não-poluentes e a proteção à propriedade intelectual. Neste artigo o grande interesse está nas tecnologias sensíveis em monitoração que escrutinam o ambiente também transpondo barreiras físicas.

Apresentamos, assim, uma cronologia de como a consciência ambiental mudou até consolidar-se no conceito de desenvolvimento sustentável na segunda metade do século XX.

Os conflitos ambientais mundiais passam a ser encarados como problemas cujas consequências espraiam-se pelo Planeta. São incorporados à agenda política dos países e tornam-se importante ponto na pauta das discussões internacionais. A temática ambiental torna-se alvo até das agências internacionais/multilaterais, tradicionalmente desligadas dessa problemática, como o Banco Mundial, o FMI, o *General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE e o G-10, atualmente G-30⁶.

É nesse contexto que ganha espaço a proposição de um novo *modus operandi* para o desenvolvimento econômico, inicialmente nomeado ecodesenvolvimento e, mais tarde, absorvido pelo meio tecnocrático-científico-acadêmico como desenvolvimento sustentável.

⁶ Noruega, Austrália, EUA, Holanda, Alemanha, Nova Zelândia, Irlanda, Suécia, Suíça, Japão, Canadá, Coreia do Sul, Hong Kong (China), Islândia, Dinamarca, Israel, Bélgica, Áustria, Singapura, França, Finlândia, Eslovênia, Espanha, Lichtenstein, Itália, Luxemburgo, Reino Unido, República Tcheca, Grécia e Brunei Darussalam. Disponível em: <<http://migre.me/l75EF>> Acesso em: 13/02/2014

A partir do Relatório Brundtland⁷ (1987), a tese do Desenvolvimento Sustentável ganha projeção mundial, mas sua culminância dá-se em 1992, quando da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, conhecida no Brasil como Eco-92, que, reunindo mais de cem chefes de Estado do mundo, incluiu, definitivamente, a ecologia na agenda das negociações internacionais.

A abordagem ecológica é extremamente politizada e, comumente, apresenta-se como um discurso encobridor das desigualdades econômicas engendradas pelo capitalismo industrial. Ressaltando seu aspecto transfronteiriço, exime os países avançados da responsabilidade que lhes coube, e ainda cabe, na propagação dessa problemática, especialmente na hora de repartir-se o ônus político e financeiro de sua pronta solução.

Embora em Estocolmo já fosse evidente a interligação do desenvolvimento com o ambiente, não se questionou a causa ou o fundamento da questão. Muito pelo contrário, foram adotadas soluções técnicas para os problemas ambientais, grosso modo atribuídos ao processo de industrialização rápida e predatória e à desordenada expansão urbana e demográfica dos países periféricos, numa abordagem em que se defendia o padrão de vida das chamadas nações desenvolvidas.

Vinte anos depois da Conferência de Estocolmo, na Eco-92, registraram-se diferenças significativas, ao menos do ponto de vista do discurso. Reconheceu-se, então, que a superação da crise ecológica global estaria essencialmente ligada à reformulação do desempenho econômico hegemônico. Daí em diante, abriu-se um espaço maior, ainda que sob fortes pressões contrárias, para a discussão da questão ambiental, levando-se em conta a posição dos países periféricos, suas tecnologias e políticas públicas para capacitação nesta área⁸.

Alguns países periféricos, presos à perspectiva nacionalista dos sérios problemas ambientais contidos dentro de suas fronteiras, recusavam as regras e normas determinadas pelas nações desenvolvidas. Consideradas essas normas, para os países menos desenvolvidos como um obstáculo às suas pretensões de pleno desenvolvimento.

⁷ RIO+20. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. "Nosso Futuro Comum". Relatório Brundtland - 1987. Disponível em: <<http://migre.me/l75EY>> Acesso em: 12/02/2013.

⁸ ALBAGLI, S. Op. cit. 1999.

No caso dos países mais industrializados⁹, tal modelo pode ser mais rapidamente reformulado e adaptado às exigências de preservação do ambiente do que nos países periféricos, posto que a proteção à propriedade intelectual e às novas tecnologias não-poluentes desenvolvidas no centro do sistema, onde se concentra o conhecimento científico, é uma realidade inacessível à maioria periférica. Esse posicionamento que, em outras épocas, já foi adotado pelo Brasil, vem mudando sensivelmente nos últimos anos.

A proposta de desenvolvimento sustentável expôs as falhas do modelo econômico vigente e colocou em discussão a necessidade de se priorizar uma nova racionalidade no processo de desenvolvimento, desta vez baseada no dado da esgotabilidade dos recursos naturais e no investimento em outro padrão científico e tecnológico, tendo em vista o atendimento das necessidades do presente, sem com isso comprometer o futuro.

Essa estratégia, contudo, está longe de ser consensual. Predomina a ideia de que desenvolvimento significa crescimento econômico, enquanto desenvolvimento sustentável remete à noção de sustentabilidade ecológica da atividade econômica reduzida, conseguida através das tecnologias de baixo impacto ambiental. Subentende-se assim ser a sustentabilidade redutível a uma categoria econômica ou simplesmente ecológica. Mas, pelo contrário, envolvendo a relação desses fatores com o político institucional, a sustentabilidade exige transformações muito mais profundas, estando em pauta, mesmo, os fundamentos da sociedade capitalista¹⁰.

Mesmo que em torno desse conceito se definam regras e termos para o estabelecimento de um compromisso mundial quanto à gestão do meio ambiente, permanecem as divergências entre as diversas partes envolvidas acerca da responsabilidade pelos danos ao meio ambiente e, especialmente, a quem caberá o ônus de sua proteção.

⁹ Grupo dos países mais desenvolvidos do mundo: Noruega, Austrália, EUA, Holanda, Alemanha, Nova Zelândia, Irlanda, Suécia, Suíça, Japão, Canadá, Coreia do Sul, Hong Kong (China), Islândia, Dinamarca, Israel, Bélgica, Áustria, Singapura, França, Finlândia, Eslovênia, Espanha, Lichtenstein, Itália, Luxemburgo, Reino Unido, República Tcheca, Grécia e Brunei Darussalam. Disponível em: <<http://migre.me/l75EF>> Acesso em: 13/02/2014

¹⁰ ALBAGLI, S., op. cit., 1999.

Os países mais ricos do mundo detêm a menor parte da população mundial, cobrem cerca de 25% do território planetário e usufruem de 70% do consumo energético mundial. Seu consumo de gêneros de primeira necessidade é de 5 a 9 vezes maior que o dos países periféricos, e isso e o consumo de produtos mais complexos, como veículos, chega a ser 20 vezes superior se comparado com a periferia. Além disso, são eles os emitentes de 70% dos rejeitos industriais, sendo 55% das emissões totais de carbono, 75% das de nitrogênio e 40% das de enxofre. E, ressaltado, esse quadro corresponde aos dados de pelo menos 20 anos atrás. É claro que para os países periféricos faz-se mister a revisão das necessidades de consumo dos ricos: almeja-se uma distribuição equânime dos benefícios do desenvolvimento e condições para o desenvolvimento não-predatório no Sul.¹¹

As economias avançadas devolvem a responsabilidade, rebatendo que cabe à periferia e à semiperiferia do desenvolvimento limitar suas estratégias de expansão, de modo a poupar o ecossistema planetário. Embora os países centrais não se privem de usufruir de alto consumo e padrão de qualidade. O confronto entre essas duas forças é marcado por profundas divergências quanto ao encaminhamento das grandes questões ambientais, conforme ficou evidenciado há tempos atrás na Eco-92, durante as conversações que precederam os acordos firmados para a proteção da camada de ozônio, para controle sobre os distúrbios climáticos e, principalmente sobre a mais polêmica das questões ambientais, a proteção da biodiversidade. Esse confronto, ainda agora se mantém. Mudam os atores, permanece a mesma lógica.

A problemática ecológica global atualiza os termos do debate sobre a concentração do capital, do poder político e da tecnologia. As tecnologias espaciais estão agora mais disponíveis para a sociedade civil. Nessas tecnologias localizamos o cerne das complexas interações com o meio ambiente, Estados nacionais, território, soberania, qual seja, a geopolítica atual.

Evidenciando o tênue equilíbrio em que se apoiam as relações internacionais, a questão ecológica, para alguns mais otimistas, pode contribuir para um crescente poder político dos países periféricos nas negociações internacionais que envolvam a problemática do acesso às tecnologias, como condição fundamental não apenas para proteger seus recursos, mas também para conhecê-los melhor e bancar a exploração dos mesmos em proveito próprio, caso haja vontade política para tanto.

¹¹ Idem

Nesse contexto, a temática ambiental, por ser transfronteiriça, passou a ser mais um fator agressivo à soberania territorial dos países mais vulneráveis no tocante à gestão de seus ecossistemas do que um instrumento de reivindicação de um tratamento distinto nas negociações internacionais que envolvem financiamentos e acesso a tecnologias de baixo impacto ambiental e às tecnologias espaciais de sensoriamento remoto, cujo alcance também é transfronteiriço, para a monitoração de áreas inacessíveis, de difícil acesso, onde o controle territorial é problemático.

Há duas questões para serem pensadas: a fragmentação crescente do sistema político internacional, cuja ausência de mecanismos favoráveis à governabilidade mundial é considerada por muitos como um dos grandes obstáculos à gerência do ecossistema mundial; e, paralelamente, a implantação e/ou preconização de um sistema governamental global que catalisa boa porção de conflitos internacionais em torno da temática ecológica.

Alguns autores veem a solução desse problema na construção de uma política de cooperação científica e tecnológica para o desenvolvimento sustentável das nações com grandes desigualdades sociais. Outras interpretações veem essa solução na criação de instâncias supranacionais, que, acima do poder conferido aos Estados, viabilizem a administração e o cumprimento das leis internacionais sobre a temática ambiental. A alternativa de parceria global, teoricamente a mais eficaz, é praticamente impossível de se realizar, pois toca na problemática estrutural das relações entre países desenvolvidos e os países não desenvolvidos.

As tecnologias espaciais de sensoriamento remoto e monitoração do ambiente surgem como o meio essencial de implementação de padrões sustentáveis ao desenvolvimento econômico; como meio e resultado do próprio desenvolvimento tecnológico; como vetor sociopolítico, subsidiando a tomada de decisões políticas capitais; como determinante geopolítico, interpõe-se nas relações Norte-Sul.

O desenvolvimento sustentável pode não só ocupar lugar análogo ao das utopias sociais na Europa da primeira metade do século XX¹², como também se apresentar como estratégia de desenvolvimento alternativo àquelas importadas pelos bancos e agências transnacionais aos descapitalizados países localizados fora das fronteiras do que se chama de Primeiro Mundo. Por consequência, afirma-se a importância de o Brasil desenvolver tecnologias espaciais.

¹² BARTHOLO JR., R. *Os labirintos do silêncio: cosmovisão e tecnologia na modernidade*. Rio de Janeiro: Marco Zero/COPPE/UFRJ, 1987

É inegável, contudo, que a globalização tenha exposto a uma crescente fragilidade os Estados nacionais das economias mais fracas, forçando os governantes implementar estratégias que combinem o princípio da sustentabilidade com a atual dimensão nacional-estatal do processo de desenvolvimento: vivemos uma transição crítica. O fenômeno da globalização nos deixou como herança o predomínio da instância econômica sobre a social e política. Mas, se crise é oportunidade de mudança, temos diante de nós um instigante desafio até agora negligenciado pelos críticos de quase todas as tendências: a quebra dos quadros estatais de regulação é plena da oportunidade de se articularem quadros supranacionais de regulação decorrentes das tentativas de integração regional e da crescente autoridade das instituições multilaterais. Superados os desafios básicos às condições de vida das populações, ou seja, os que perpassam a questão da cidadania, foi a questão da democracia em escala mundial que se colocou pela primeira vez na história¹³.

Estado nacional e imperativo tecnológico: ciência e poder

No cotidiano das sociedades contemporâneas, observa-se uma estreita conjugação entre ciência e técnica de modo que a vida social na atualidade não pode mais ser explicada, se quer pensada, sem que se toque em sua ciência. Esta última está na base das grandes mudanças do século XX, como um de seus elementos organizadores. Se anteriormente à Idade Moderna esta interação entre ciência e técnica se fazia tênue, no final deste século, a presença do conhecimento científico-tecnológico no contexto de reprodução da sociedade é generalizada tamanha a extensão e ostensividade. A ciência incorpora-se ao funcionamento da sociedade de tal modo que deixa de ser uma instituição social heterodoxa para desenvolver um papel crescentemente estratégico como força produtiva e como mercadoria, dominando toda a matriz simbólica do Ocidente.

O percurso de ascensão da ciência, no âmbito da formação da sociedade capitalista, mostra que, de concreto, o que se estabeleceu foi uma crescente simbiose entre ciência e poder do Estado e, mais recentemente, do mercado, através de uma relação instrumental onde as expectativas relativas às aplicações práticas das ciências serão mantidas em níveis imediatos, cada vez mais imediatos, do ponto de vista de seus resultados e interesses, evidentes desde os primórdios do capitalismo, posto que o caráter *avant-garde* de projeto de classe jamais mascarou suas pretensões mais universalistas.

¹³ Idem.

Os produtores desse saber, elaborado no interior da sociedade, reivindicarão, agora, suporte material compatível com a importância política dada ao desempenho de seu papel, bem como revestirão de crescente poder os países detentores de conhecimento técnico-científico¹⁴.

Discutir o imperativo tecnológico como base das transformações que vêm se processando na sociedade e renunciaram movimentos e configurações do século XXI é, inevitavelmente, tocar a questão da diversificação dos espaços de decisão que ora redefinem de modo inédito o espaço do político e das relações de poder, as quais recolocaram a necessidade de se rediscutir a soberania nacional dos Estados.

A referência a essa questão nos remete ao século XIX. Este século foi palco de duas grandes mudanças na economia mundial que determinaram os desdobramentos do capitalismo industrial desenhando o perfil de nossa época: aceleração na acumulação de capital embasada no conhecimento científico/tecnológico e intensificação do comércio internacional.

Esses dois processos, pertinentes à evolução do capitalismo, favoreceram a implantação de uma divisão internacional do trabalho que desde o início fez consolidar uma qualidade diferenciada de desenvolvimento econômico entre duas vastas regiões do globo que, historicamente, cresceram divorciadas em termos de desenvolvimento e estabeleceram fronteiras políticas pelo Globo expressando essa desigualdade originária.

Essa desigualdade fundou-se essencialmente na concentração geográfica da acumulação de capital e numa lenta e irregular difusão do conhecimento científico-tecnológico, edificando-se a partir daí todo um sistema de relações de poder entre as nações.

O centro irradiador do progresso técnico e da concentração de capital foi a parte beneficiada. O destino dado à periferia é assunto exaustivamente debatido pela historiografia contemporânea: metáfora espacial diretamente derivada do caráter expansivo da economia capitalista, sendo concebível em relação ao núcleo do sistema, a periferia não é extrínseca ao centro, faz parte dele, mesmo quando se integra ao conjunto de países empenhados na disputa pela hegemonia no centro do sistema. Periferia, pois, define-se pela qualidade de sua inserção na rede econômica mundial.

¹⁴ VILLAS-BÔAS, A. L. A. Ascensão do pensamento científico no contexto de formação da sociedade capitalista até o século XIX. *Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência*. Rio de Janeiro, v. 15, p. 3-10, 1996.

Temos aí, de pronto, o estabelecimento de fronteiras que simultaneamente foram condicionadas e condicionaram os dados geográficos e políticos que, até recentemente, nos serviram de suporte de referências globais. E os conceitos de centro e de periferia tornaram-se instrumentos de análise que deram inteligibilidade ao mundo. Retrocedendo, completamos com Adda:

Assiste-se ainda, no final do século XIX, ao apogeu de uma economia ainda não mundializada mas já fortemente internacionalizada, em que as rivalidades interestatais se cruzam com as concorrências dos capitalismo nacionais, provocando simultaneamente a sujeição das regiões periféricas e a dos corpos sociais das nações centrais. O primeiro conflito mundial marca o desabar dessa ordem internacional, prelúdio dos abalos que separarão a Rússia da economia-mundo e levarão o nacional-socialismo ao poder na Alemanha. Dos escombros da barbárie nazi que devastou a Europa emerge, depois da guerra, um novo modo de organização social, síntese dos progressos sociais registrados na Europa entre as duas guerras e das inovações radicais introduzidas na organização de trabalho nos Estados Unidos. Fordismo é o nome geralmente dado a essa combinação de uma dinâmica de acumulação tornada intensiva - portanto menos tributária da sua expansão espacial - que passou a centrar-se no crescimento dos mercados internos e na regulação estatal dos compromissos sociais graças aos quais pode desenvolver-se. Retrospectivamente, o Estado-providência Keynesiano aparece pois, como uma tentativa única no plano histórico de conciliar a dinâmica da acumulação capitalista e a preservação de um conjunto de regras e de convenções que protegem o corpo social dos seus efeitos mais nefastos ao mesmo tempo que associam aos benefícios que daí decorre¹⁵.

¹⁵ ADDA, J. *A Mundialização da Economia*. I. A Gênese. Lisboa: Terramar, 1999a, p. 5-6.

Os desdobramentos históricos posteriores mostraram, por um lado, que os avanços técnicos-científicos integraram a gama de questões pertinentes ao domínio da esfera pública, sendo nela institucionalizados, financiados e, tendo suas metas priorizadas com recursos da sociedade local, sob o suposto de servirem ao bem estar coletivo. Por outro lado, ciência e tecnologia passam a constituir-se em bens estratégicos e mercantis para os Estados que têm uma longa tradição de investimentos em pesquisas científicas, dispendo mesmo de toda uma estrutura institucional capacitada para esses fins, com investimentos generosos em metas e projetos estabelecidos e constantemente redefinidos mediante o grau de competitividade que lhes serão conferidos no âmbito da economia mundial.

Como bens estratégicos, ciência e tecnologia tornam-se instrumentos de poder no circuito interestatal. E é como bens, como valor em si, que são protegidos. O conhecimento não é repassado, sua disponibilidade é estrategicamente restrita no mercado mundial, privatizado e comercializado pelos grandes agentes econômicos.

É desse modo que chegamos, desde as últimas décadas do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, onde então as economias mais fortes investem progressivamente em políticas externas que caracterizam nova etapa do capitalismo, tornando secundárias as conquistas territoriais, mas priorizando uma acirrada disputa sobre o controle de mercados em escala global.

A progressiva associação entre o capital industrial e o capital financeiro % características dessa fase imperialista do capitalismo % fez-se acompanhar de formidável concentração e centralização do capital, estabelecendo fronteiras simultaneamente políticas, econômicas e geográficas, posto que foi desigual a distribuição territorial desses capitais. Esse processo de expansão das fronteiras econômicas das potências mundiais associado ao desenvolvimento técnico-científico subentende uma estrutura econômica mundial dividida em subsistemas econômicos com diferentes níveis de desenvolvimento, estabelecendo-se, em razão disso, um circuito relacional entre economias nacionais rivais¹⁶.

¹⁶ HOBBSBAWN, E. J. *A Era do capital: 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

Nesse contexto internacional bastante competitivo é que emerge com enorme transparência a problemática resultante da fusão de ciência e política na sociedade contemporânea, tendo na Primeira Guerra Mundial um de seus momentos expressivos. Assistimos à vigência de uma economia voltada para fins bélicos na Europa impor uma progressiva militarização à ciência.

Os resultados dessa fusão logo se fazem sentir com o estreitamento cada vez maior entre desenvolvimento científico e desenvolvimento tecnológico, propagando-se da Física para todos os outros campos do conhecimento a aplicação prática desses saberes¹⁷.

O setor de armamentos tem uma importância grande no contexto de reprodução do modo capitalista de produção por tratar-se de um ramo estratégico, uma ponte entre a pesquisa científica, a indústria privada e o Estado. Trata-se de setor intensivo em capital, gerando inovações tecnológicas constantemente e junto ao qual o Estado desempenha papéis que simultaneamente se desdobram entre os de agente planejador, investidor e cliente. Evidente que as economias nacionais rivais empenharam-se em montar suas respectivas máquinas de guerra, desenvolvendo sistemas de defesa cada vez mais sofisticados.

Com fronteiras territoriais, políticas, socioculturais e econômicas explicitamente colocadas, tem-se, nesse momento, o pleno reconhecimento dos Estados nacionais soberanos e, sua dimensão relacional, ou seja, o Estado nacional é enfocado como “fenômeno universal inevitável” e uma “economia-mundo-capitalista” alçada a um patamar global¹⁸.

Mas foi com a II Guerra Mundial que se inaugurou um momento decisivo de nova recomposição na relação ciência e sociedade, com a criação da bomba atômica: expressão mais radical de uma verdade fundamental da era moderna, a de que o seu potencial destrutivo marcha paralelo ao potencial produtivo. Às vezes podendo mesmo ultrapassá-lo:

¹⁷ BARTHOLO JR., R. Op. cit., 1987.

¹⁸ WALLERSTEIN, I., *Geopolitic e geoculture: essays on the changing wordsystem*. London: Cambridge, 1991..

Não deve ser esquecido que menos de seis anos se passaram entre a descoberta da possibilidade teórica, o êxito tecnológico-organizacional do Projeto Manhattan e Hiroshima. O Projeto Manhattan é o maior exemplo até então desenvolvido da viabilidade operacional de se inserir a prática científico-tecnológica moderna dentro da rede de uma complexa divisão do trabalho, cujos atributos de especialização e parcelarização engendram uma cadeia de atividades diferenciadas entre a produção e a prática do conhecimento, no interior da qual cada elo contribui com condições adicionais para o êxito do empreendimento, embora cada qual deles isoladamente possa ser interpretado como apenas contribuindo com a geração de possibilidades de ação, descomprometidas com respeito ao sentido finalista do todo¹⁹.

E a relação ciência/sociedade tornou-se onipresente em todos os âmbitos do contexto de reprodução da sociedade capitalista.

Com o final da II Guerra Mundial o sistema econômico internacional organizou-se a partir do antagonismo das duas superpotências, Estados Unidos e URSS, até os anos 1990, quando a desarticulação do bloco socialista operou uma transformação na ordem mundial exaustivamente apresentada neste capítulo.

Podemos, portanto, colocar que a capacitação espacial foi determinada por razões científico-militares do que propriamente pelas forças econômicas e, ainda em menor grau, pelas forças do mercado.

A maior parte dos gastos em P&D industrial da OCDE ainda hoje são realizados por países que já têm institucionalizados seus complexos espaciais, excluindo-se o Reino Unido.²⁰

¹⁹ BARTHOLO JR., R., op. cit., 1987, p. 120.

²⁰ ALBAGLI. Op. cit., 1999

As atividades espaciais e a concentração do conhecimento científico-tecnológico

Atualmente, um conjunto de cerca de 500 satélites ativos, avaliados em mais de U\$200 bilhões de dólares, presta serviços indispensáveis à vida moderna em todo o Planeta, desde as telecomunicações ao sensoriamento remoto dos recursos naturais da Terra % hoje no centro das discussões sobre a soberania territorial, passando pelos serviços de meteorologia e de navegação²¹.

Atualmente os negócios espaciais estão entre os mais rentáveis do mundo. Evidente que são atividades altamente concentradas. É um clube fechado, que somente agora começa a dar sinais de abertura, embora não reúna mais que duas dezenas de países, num espaço internacional de mais de 180 Estados nacionais.

Esse processo abre um nicho para o Brasil que, além de já ter criado e produzido seu primeiro satélite artificial lançado em órbita desde 1993, vem, continuamente, investindo na produção de nosso primeiro Veículo Lançador de Satélites, posto que não tivemos tentativas exitosas desse projeto. O País possui sua base de lançamentos em Alcântara, no Maranhão, com sua privilegiada posição geográfica a dois graus do equador, com tudo para tornar-se um grande centro internacional de lançamentos espaciais, uma perspectiva comercial das mais prósperas tem levantado muitas indagações e críticas sobre sua legitimidade. Após os dramáticos acontecimentos de agosto de 2003, esta base esteve interdita até que a torre fosse reconstruída. Atualmente a base está em funcionamento, tendo executado pelo menos nove lançamentos, além de estar sendo construída uma segunda torre. O último lançamento foi o Foguete de Treinamento Intermediário Operação Águia I²². É necessário mencionar a maciça concentração de recursos investidos nos gigantescos Programas Espaciais desenvolvidos pela NASA e pela agência do Kremlin estimulou o processo de geração de alta tecnologia e a implantação de um espetacular complexo industrial nesses países e no resto da Europa.

²¹ ROCHA, Marcio. *Programa Espacial Brasileiro: desafios e perspectivas*. Encontro com a História, Museu de Astronomia e Ciências Afins, Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2013.

²² Enciclopédia Astronáutica – Alcântara. Disponível em: <<http://migre.me/l75Lc>>. Acesso em 13/08/2014.

Impulsionada pela abundante oferta tecnológica, surgiram nesse período as aplicações espaciais e as aplicações espaciais secundárias das tecnologias espaciais, os chamados *spin-offs*. Contudo, as mudanças processadas no sistema econômico mundial, a abertura do bloco socialista à economia de mercado e o conseqüente fim da Guerra Fria exigiram um novo enquadramento dos programas espaciais a essa nova realidade. Antes da dissolução da URSS em 1991, nos anos da abertura de Gorbatchev, o programa espacial soviético enfrentava graves problemas que exigiam sua ampla reestruturação. Intimamente vinculado ao complexo industrial-militar e, portanto, à lógica da Guerra Fria, o programa demandava que se priorizassem atividades espaciais civis e competitivas, com a prestação de serviços capazes de fazer clientela no crescente mercado internacional. Mas o velho modelo resistia às mudanças e conhecera tempos de sucesso. Chegou a alcançar, em 1989, 1,7% do PNB. Produzira os mais potentes foguetes espaciais. Com o Semiorca, a URSS não só colocou em órbita o Sputnik I, mas também liderou a primeira década da era espacial. Outros veículos lançadores fizeram o caminho com sucesso: Cyclone, Cosmos, Soyuz, Zenith, Proton, Energia, todos com capacidade de transportar até 100 toneladas²³.

Mas esse novo ritmo que foi impresso às atividades espaciais viabilizou a continuidade do programa espacial norte-americano. Para isso também contribuiu a participação de grupos privados no promissor mercado aeroespacial americano, já que os gastos em P&D realizados por esses grupos atenuaram a ação da NASA, agência norte americana na área. E a pesquisa inicial na fronteira do conhecimento já fora devidamente bancada pelo Estado nas décadas passadas. Apesar disto, os gastos em P&D na área civil do setor espacial americano ainda encontram-se atrás dos investimentos em defesa, numa óbvia continuidade da política ofensiva e interventora de superpotência dos EUA, o que provavelmente será reforçado no atual governo, face à nova configuração das relações com a questão do chamado terrorismo internacional. De toda maneira, esses programas passaram por um drástico corte no orçamento governamental que exigiram, a partir de então, justificações em bases cada vez mais econômicas dos projetos. Por outro lado, a conjuntura política mundial mais distensionada vem favorecendo

²³ MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. *Astronáutica: do sonho à realidade: história da conquista espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

não só as associações entre os países em projetos de cooperação internacional, onde se destaca o caso da ESA, a Agência Espacial Europeia, mas também incrementando os programas civis, notadamente aqueles voltados para a monitoração do meio ambiente global, contando agora com um maior acesso às tecnologias como as de imagens de sensoriamento remoto com alta resolução, anteriormente desenvolvidas para os programas militares.

O que não quer dizer que tais práticas tenham-se despedido de seu viés político, posto que as informações da Terra obtidas através de satélites de sensoriamento remoto suscitam a discussão sobre a temática do território nacional e sua soberania.

Contrastando com a expansão econômica verificada após a II Guerra Mundial, os anos 1970 foram marcados por um quadro de instabilidade econômica e política que, sinalizado pela crise do petróleo, tornou-se duradouro. Longe de ser apenas um longo período recessivo, a crise apontava mudanças estruturais na economia mundial.²⁴

A correlação de forças entre as grandes potências foi revista. A lógica binária da Guerra Fria se exauriu, dando lugar, num primeiro momento, a uma ordem mundial marcada pela hegemonia norte-americana após o desmantelamento do bloco soviético, da reestruturação econômica europeia e da ascensão do Japão e outros países asiáticos, contrabalançando o peso dos Estados Unidos na arena mundial, e reservando-se à China um crescente posto de poder mundial em desenvolvimento. E se esse quadro não corresponde exatamente à atual conjuntura mundial, o mesmo não se pode afirmar em relação à concentração do conhecimento científico.

Como parte fundamental desse movimento, processaram-se mudanças qualitativas na base tecno-científico mundial que dão por esgotado o paradigma tecno-econômico anterior, gestado, nos anos 1920 e 1930.

Essa era acabou. E esse mundo também.

A crise dos anos 1970 faz emergir novo paradigma tecno-econômico. Esse novo comportamento da economia foi impulsionado e impulsiona uma significativa rede de infraestrutura de telecomunicações. A rede favorece a produção flexível e dinâmica

²⁴ MALDONADO. *O Brasil Face ao Processo de Globalização: O Segmento de Novos Polímeros em Foco*. 1996. 350 f. Tese (Doutorado) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.

de uma diversidade de produtos, bens e serviços intensivos em informação, ou seja, objetiva a maximização do conteúdo informacional dos produtos em detrimento do conteúdo energético, de materiais e matérias-primas²⁵.

Considera-se que a “produção flexível” seja a roupagem de que se reveste a atual fase de concentração/expansão do capital: a forma histórica como se atualiza a reprodução do capital. Por consequência da emergência desse novo paradigma, assiste-se ao desenvolvimento das chamadas tecnologias de ponta onde destacamos, principalmente, as tecnologias espaciais, intensivas em conteúdo informacional, caracterizando-se uma mudança na base tecno-científica da sociedade do final do século XX chamada de Terceira Revolução Industrial²⁶.

O novo paradigma científico-tecnológico emergente desde meados dos anos 1970, quando a economia mundial vivenciou um abalo provocado pelo súbito aumento do preço do petróleo está na raiz dessa Terceira Revolução Industrial. Os países mais desenvolvidos do mundo despertaram para a necessidade de criarem recursos tecnológicos que os tornassem menos dependentes das matérias-primas e das fontes energéticas. A matéria-prima é sintetizada em laboratórios dando origem aos chamados novos materiais, que substituem matéria viva, orgânica e mineral²⁷.

A semente da exclusão, característica dessa economia globalizada, foi plantada nesse momento, em que, para contornar os inúmeros obstáculos, invariavelmente de natureza política, colocados muitas vezes pelos países menos desenvolvidos, no tocante ao acesso de suas matérias-primas, os países mais desenvolvidos investem, então, pesadamente em inovações tecnológicas que lhes permitiria uma maior independência²⁸.

As inovações tecnológicas geradas pelas economias avançadas são caracterizadas pelo intenso conteúdo tecno-informacional, processaram-se no interior da esfera produtiva, causando mudanças radicais na gestão do econômico. As repercussões desse processo

²⁵ A esse respeito consultar LASTRES, H. M. M. *Importância dos novos materiais no mundo e no Brasil. Informativo INT*, v. 38, 1988. LASTRES, H. M. M. . *Novos materiais: fascínio versus desafio. Revista Brasileira de tecnologia*. n.4, p. 20-24, 1988.

²⁶ TOFFLER, A. *A terceira onda*. 27. ed. São Paulo: Record, 2003.

²⁷ *Idem*.

²⁸ LASTRES, H. M. M. *Novos materiais: fascínio versus desafio. Revista Brasileira de tecnologia*, n.4, p. 20-24, 1988.

nas instâncias socioeconômicas, ético-culturais, ambientais e geopolíticas são o território próprio das transformações que experimentamos no final de século XX. É claro que nesse contexto ampliou-se a internacionalização das economias, com um mercado progressivamente globalizado e capitaneado pelo capital transnacional. Acirra-se a competição intercapitalista, tendo o desenvolvimento científico-tecnológico tomado a frente na disputa por mercados. As redes mundiais de serviços, financeiras, mercantis e informacionais adquirem um crescente poder estratégico. O acesso a essas redes e o seu controle são agora fundamentais à estratégia dos capitais em seu movimento competitivo e no exercício do poder político em todas as escalas geográficas²⁹. A estruturação de uma nova ordem mundial exigiu, a partir de então, o fortalecimento dos princípios da propriedade intelectual sobre as inovações tecnológicas bem como o crescente rigor nos mecanismos de proteção patentária sobre o conhecimento científico e tecnológico desenvolvido dentro das fronteiras das economias avançadas. E será a barreira jurídico-político-patentária que assegurará as condições de reprodução do *gap* tecnológico entre as nações³⁰.

A importância crescente que a variável tecnológica assume, no cenário de disputas acirradas entre os capitais internacionais, é o que faz exigir um maior protecionismo em relação ao conhecimento científico agregado aos novos produtos e processos a partir dela desenvolvidos. As tecnologias espaciais são especialmente protegidas, devido ao seu caráter dual. Podem simultaneamente ser utilizadas comercialmente ou para guerra.

É curioso, mas, do mesmo modo que a globalização econômica expôs as economias periféricas à marginalização e à exclusão, também ficariam expostos ao usufruto global os desenvolvimentos tecno-científicos produzidos pelas economias avançadas, caso não estivessem devidamente protegidos. A atual concentração do conhecimento tecno-científico nada mais é do que a aplicação da lógica do capital atuando no sentido de combinar expressões desiguais do desenvolvimento econômico³¹.

²⁹ ALBAGLI, S. Op. Cit., 1999.

³⁰ Idem.

³¹ MALDONADO, J. *O Brasil face ao processo de globalização: o segmento de novos polímeros em foco*. 1996. 350 f. Tese (Doutorado) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.

Entretanto, deve-se ressaltar que essa proteção do conhecimento científico que gerou um verdadeiro “surto patentário” restringiu o intercâmbio científico-tecnológico ao círculo dos grupos econômicos e financeiros, líderes dos vários segmentos produtivos na economia global. Para além dessas fronteiras, continua prevalecendo a lógica anterior de sonegação do conhecimento, base da exclusão, o que mais uma vez expõem à banalidade as teses da tecno-globalização. Na economia global, palco da difusão tecnológica, o âmbito dos usuários das tecno-ciências é cada vez maior, embora a produção e a reprodução desses conhecimentos continuem concentrados em poucos países. Razão pela qual a cooperação científica entre os países assumiu um caráter evidentemente necessário para minimizar os obstáculos colocados pela concentração do conhecimento. No Brasil, essa prática tem impulsionado o PEB, formalizando diversos acordos de cooperação científica com outros países. Foi a solução encontrada para se contornar o aumento do controle e da concentração do saber, nesse século absoluta e transparentemente imerso na esfera do político.

Os países líderes do processo de inovações tecnológicas se empenharam em desmanchar o regime de propriedade intelectual internacional dos anos de 1980, o qual favorecia a implantação de uma ordem internacional que beneficiasse países periféricos. De modo que a homogeneização da jurisprudência conveniente aos arranjos da economia mundial veio para reiterar uma situação de desigualdade profunda na divisão do conhecimento, das tecnociências, dos saberes, enfim, de todo o patrimônio informacional disponível no mundo.³²

Os impactos dessa barreira jurídica sobre os países menos desenvolvidos, além do óbvio aprofundamento do *gap* sobre todas as formas de estruturação socioeconômica, vêm favorecendo dois tipos de avaliação: primeiramente a que entende ser essa situação um estímulo à inovação tecnológica local, ao investimento forâneo e à transferência de tecnologia a segunda avaliação, mais realista, supõe que este quadro seja particularmente desfavorável aos retardatários periféricos, tradicionais importadores de tecnologia, pois supõe que serão impostas condições mais restritivas ao acesso à tecnologia bem como se elevarão os preços dos produtos e processos tecnológicos sob proteção legal. Tal fato vem favorecendo uma

³² ALBAGLI. Op. cit., 1999.

crescente concentração do conhecimento científico no poder de poucos países e monopolização do conhecimento científico-tecnológico, restringindo sua difusão pública, o acesso a tecnologias externas e cerceando até mesmo a difusão da ciência básica³³.

Essa ordem mundial fez levantar questionamentos em função das condições adversas aos países nela inseridos desvantajosamente, ou dela marginalizados por completo. Em qualquer dos casos, a decomposição do social está posta, bem como também está posta a situação de eminente decomposição do ecossistema global, exposto à ambiguidade do padrão de desenvolvimento predominante, onde "o potencial produtivo e o potencial destrutivo são duas dimensões da mesma realidade".³⁴

Alguns segmentos sociais e alguns países iniciam uma discreta mobilização em favor de uma ordem internacional mais igualitária, onde se supõe a existência de novos termos de troca, de acesso de intercâmbio entre os países, inaugurando um projeto civilizatório fundamentado em novos princípios. Desse modo, a discussão, decorrente da constatação da interação do conhecimento científico com o tecnológico, do poder político e da crise ambiental global, faz-se inevitável, seja por seu complexo entrelaçamento no âmbito das relações internacionais, como foi colocado na abertura desse trabalho, seja por seu intrínseco potencial de transformação da ordem estabelecida no final do século XX³⁵.

³³ Idem.

³⁴ BARTHOLO JR. Op. cit., 1987, p. 121.

³⁵ Idem.

REFERÊNCIAS:

ADDA, J. *A Mundialização da Economia*. I. A Gênese. Lisboa: Terramar, 1999a

ALBAGLI, S. *A dimensão geopolítica da biodiversidade*. Rio de Janeiro: IBAMA-Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, 1999.

ALENCAR, G. S. *Mudança ambiental global e a formação do regime para proteção da biodiversidade*. Dissertação de mestrado - UNB-Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

BARTHOLO JR., R. *Os labirintos do silêncio: cosmovisão e tecnologia na modernidade*. Rio de Janeiro: Marco Zero/COPPE/UFRJ, 1987.

Enciclopédia Astronáutica – Alcântara. Disponível em: <<http://migre.me/l75Lc>>. Acesso em 13/08/2014.

HOBSBAWN, E. J. *A Era do capital: 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LASTRES, H. M. M. . Importância dos novos materiais no mundo e no Brasil. *Informativo INT*, v. 38, 1988.

_____. Novos materiais: fascínio versus desafio. *Revista Brasileira de Tecnologia*, n.4, p. 20-24, 1988.

MALDONADO, J. *O Brasil Face ao Processo de Globalização: O Segmento de Novos Polímeros em Foco*. 1996. 350 f. Tese (Doutorado) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.

MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. *Astronáutica: do sonho à realidade: história da conquista espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

RIO+20. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. "Nosso Futuro Comum". Relatório Brundtland - 1987. Disponível em: <<http://migre.me/l75EY>> Acesso em: 12/02/2013.

ROCHA, Marcio. *Programa Espacial Brasileiro: desafios e perspectivas*. Encontro com a História, Museu de Astronomia e Ciências Afins, Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2013.

TOFFLER, A. *A terceira onda*. 27. ed. São Paulo: Record, 2003.

VILLAS-BÔAS, A. L. A. Ascensão do pensamento científico no contexto de formação da sociedade capitalista até o século XIX. *Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência*. Rio de Janeiro, v. 15, p. 3-10, 1996.

WALLERSTEIN, I. *Geopolitic e geoculture: essays on the changing wordsystem*. London: Cambridge, 1991. 242 p.

OPORTUNIDADES PERDIDAS: ANÁLISE DA CAMPANHA ALEMÃ NA UNIÃO SOVIÉTICA EM 1941, A PARTIR DA TEORIA DE CLAUSEWITZ

João Rafael Gualberto de Souza Morais¹

Resumo:

Este trabalho tem como proposta analisar a campanha alemã na União Soviética em 1941 a partir de aspectos da teoria do general e filósofo prussiano Carl von Clausewitz, com enfoque nas razões alemãs para atacar e nos equívocos cometidos na definição dos objetivos da campanha, isto é: na decisão de Hitler de atrasar a tomada de Moscou em proveito de objetivos secundários, então por ele elevados à primeira necessidade. O trabalho procurará defender, em primeiro lugar, que a decisão de atacar a Rússia teve fundamentação estratégica e, depois, a partir do paradigma teórico clausewitziano, procurará expor e analisar as falhas da operação, que condenaram o Exército Alemão à sua primeira derrota, às portas de Moscou. A decisão de preterir Moscou em benefício de outros objetivos acabou sendo crucial para a derrota, e foi consequência de uma falha de percepção estratégica da parte de Hitler, que, por fim, definiu o ponto de inflexão da guerra.

Palavras-chave: Operação *Barbarossa*; Decisões estratégicas; Clausewitz.

¹ Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança - PPGEST-UFF. Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP-UERJ. Bolsista Capes.

Abstract:

This paper aims to analyze the German campaign in the Soviet Union in 1941 based on aspects of general and philosopher Carl von Clausewitz's theory, focusing on German reasons to attack and on the mistakes made on the definition of the objectives of the campaign, that is: in Hitler's decision to delay the taking of Moscow in favor of secondary goals, elevated by him as priorities. The work will seek to defend, first, that the decision to attack Russia had strategic reasons, and then, from the clausewitzian theoretical paradigm, seek to expose and analyze the failure of the operation, who condemned the German Army to its first defeat at the gates of Moscow. The decision to omit Moscow for the benefit of other goals ended up being crucial for the defeat, and was a result of a fail of strategic perception by Hitler, witch, at the end, defined the turning point of the war.

Key-words: Operation *Barbarossa*; Strategic decisions; Clausewitz.

1 INTRODUÇÃO

A despeito da polêmica em torno da decisão de Hitler de atacar a União Soviética no verão de 1941 – decisão habitualmente tratada pela historiografia como precipitada e equivocada, criticada por abrir uma segunda frente na guerra –, a operação desfechada no dia 22 de junho daquele ano não constitui, em si, uma aposta equivocada. À luz da visão retrospectiva, o empreendimento titânico iniciado por Hitler naquele dia de solstício pode parecer obra de pura loucura. No entanto, será aqui defendido o argumento de que a *Wehrmacht* tinha chances de derrotar o Exército Vermelho naquele ano, em função de razões que serão expostas neste artigo. Tentarei demonstrar que o verdadeiro equívoco de Hitler foi, na verdade, a decisão de retardar a ofensiva contra Moscou, em julho, a fim de fortalecer os ataques nos setores norte e sul da frente, o que, por fim, teve um preço elevado, ao desperdiçar a melhor chance das forças alemãs na guerra.

O trabalho está organizado em quatro partes fundamentais: uma breve exposição de alguns conceitos basilares da obra de Carl von Clausewitz, que, embora estivessem presentes na mentalidade dos comandantes alemães, não estiveram no centro das formulações estratégicas de Hitler durante a campanha da URSS, e que, por isso, serão muito úteis para a análise crítica da campanha; um breve panorama da situação estratégica enfrentada pela Alemanha no início do fatídico ano de 1941; uma terceira parte dedicada à campanha, com brevidade propedêutica, da sua formulação à execução em meio às complexidades da guerra na Rússia, expondo os conflitos entre a visão do OKH (Alto-Comando do Exército, que, grosso modo, representava a opinião dos generais alemães) e o OKW (Alto-Comando das Forças Armadas alemãs, chefiado por Hitler), com a vitória da decisão de Hitler de priorizar os recursos da Ucrânia em detrimento de Moscou. A penúltima parte dedica-se a uma análise das decisões tomadas por Hitler durante a campanha, fundamentada na premissa de que houve um equívoco de percepção estratégica quanto ao objetivo central da campanha; ao final, o artigo tece algumas considerações finais e uma conclusão.

2 REVISITANDO CLAUSEWITZ

Muito influente entre os generais alemães em ação durante a Segunda Guerra Mundial, o general e filósofo prussiano Carl von Clausewitz é autor de uma das obras mais importantes da história do pensamento militar. Sua teoria possui muitos modelos aplicáveis a condições inúmeras, em conflitos de muitos matizes e momentos históricos distintos. No caso específico da Segunda Guerra Mundial, suas teorias ganham muita nitidez na campanha da Rússia, onde os alemães se depararam com muitas circunstâncias e problemas previstos nos escritos que compõem *Da Guerra*. Por isso, cumpre analisar aqui os aspectos mais basilares da teoria clausewitziana para uma análise daquela campanha, onde, segundo a hipótese defendida neste trabalho, a Segunda Guerra Mundial encontrou o seu ponto de inflexão.

2.1 Quando a teoria decanta

A campanha alemã na União Soviética em 1941 pode ser considerada como uma ilustração de alguns dos mais importantes conceitos formulados por Clausewitz em sua obra. As polaridades e outros conceitos tão elementares à compreensão da guerra segundo o viés clausewitziano aparecem de forma quase ideal na fricção enfrentada pelas forças alemãs em meio às terríveis condições logísticas; na inversão do moral entre atacantes e defensores; no antagonismo entre a busca pela batalha decisiva, essencial ao atacante, e o valor de se evitá-la para o defensor que goza de condições logísticas para tanto (caso da Rússia, que o próprio Clausewitz observou de perto em 1812); e o conceito de “ponto culminante do ataque” e sua implicação para a defesa, com o consequente e poderoso momento de sua transformação em ataque (a contra-ofensiva) no momento derradeiro da campanha. Tais conceitos foram formulados no calor da experiência do general prussiano com as guerras napoleônicas e são excelentes instrumentos analíticos para o objeto desse trabalho.

2.2 A “fricção”

A guerra jamais se porta na prática como idealizada e formulada por líderes políticos e generais. Dessa idéia, fruto da dialética entre a metafísica e a empiria, Clausewitz desenvolveu um conceito claro, preciso, percebido por militares ao longo da história, mas carente de uma reflexão e definição até o lançamento de *Da Guerra*: a “fricção”. Entre o ideal e o real há muitas contingências e acasos que distorcem as concepções minuciosamente traçadas nos planos e cartas de operações. Fatores naturais, dissensões internas, problemas materiais e, claro, a vontade do inimigo, constituem alguns exemplos de “fricção” (CLAUSEWITZ, 2010).

No contexto da campanha de 1941, exemplos diversos de fricção podem ser citados: as chuvas da *rasputitsia* (a estação das chuvas de outono, terríveis para a mobilidade das tropas), o temido inverno russo, as enormes distâncias, impondo desafios logísticos monumentais, dentre outros, que serão mais aprofundadamente analisados em seções posteriores do artigo.

2.3 Ataque X defesa: a busca e a fuga da batalha decisiva

As guerras napoleônicas tiveram importância central na obra de Clausewitz. Das experiências históricas em Jena e Auerstedt, por exemplo, Clausewitz extraiu a inspiração para os seguintes conceitos, de importância fulcral em sua obra: o uso da violência sem constrangimentos e a busca pela batalha decisiva, ou seja, o uso de forças concentradas contra o centro de gravidade do inimigo, recurso básico da estratégia napoleônica. Ele irá defender a primazia do combate, pois combater é a essência da guerra e a batalha decisiva deve ser sempre considerada o seu verdadeiro objetivo (CLAUSEWITZ, In: HERBERG-ROTHER, 2007).

A campanha napoleônica contra Moscou (1812), entretanto, momento decisivo para o declínio do imperador da França, pontua mudanças fundamentais no pensamento estratégico do autor prussiano. Ele observa a superioridade da defesa em relação ao ataque: a força com propósito defensivo tem apenas que manter a situação para vencer a guerra; a força com propósito ofensivo é que tem a responsabilidade de alterar a realidade. A defesa de uma posição conta, assim, com a vantagem da própria inércia. Em outras palavras, uma força para atacar uma posição deve, necessariamente, ser maior do que a força necessária para defender a mesma posição. Se houver equilíbrio de forças a defesa tende a prevalecer, uma vez que o defensor geralmente tem a vantagem de conhecer o terreno, de poder prepará-lo, de contar com o favor da população, da proximidade às bases e, portanto, de linhas de comunicações mais curtas.

Mas, como bem percebeu Clausewitz, a guerra não está sujeita unicamente às condições físicas e materiais. Por "força" não se deve entender apenas os recursos à disposição de ambos os lados. Os fatores psicológicos dos soldados e comandantes são elementos vitais nesta "equação".

Ele concluiu, por fim, o valor estratégico de se evitar a batalha decisiva, ao constatar o desgaste e a ruína imputados ao exército de Napoleão pela estratégia russa, baseada em evitar o engajamento.

No entanto, a lição mais importante pode ser considerada a percepção de limites imanentes do que pode ser conquistado pela ação militar, sugerindo a primazia dos objetivos políticos aos militares. Por objetivo político, entende-se, em última instância, destruir a capacidade de resistência do inimigo. Sem a conclusão desse objetivo, qualquer ganho é limitado e inconsistente, pois pode ser reconquistado pelo adversário.

2.4 O “ponto culminante do ataque”

Clausewitz desenvolveu, a partir dos conceitos anteriores, a teoria do “ponto culminante do ataque”. Segundo ela, todo ataque tem um ponto máximo, a partir do qual regride e obriga o atacante a passar à defensiva. A partir daí, a transição da defesa adversária para o ataque é algo poderoso, sendo o momento mais intenso possível em uma batalha. Cada defensor anseia por este momento e empreende o máximo esforço em busca disso (CLAUSEWITZ, 2010).

O ataque é enfraquecido por inúmeros fatores de desgaste; defecção de aliados, extensão de linhas de comunicação e suprimentos, baixas, desgaste nos equipamentos, perda de material, etc. É o conceito inerente ao ataque e à defesa (propósitos positivo e negativo) que Clausewitz valoriza no modelo de antítese. Assim, a referência do ataque é vencer e a da defesa é a preservação. A antítese está no propósito.

3 POR QUE ATACAR A UNIÃO SOVIÉTICA?

Definidos os parâmetros estratégicos conceituais que servirão de orientação para a análise da campanha alemã de 1941, resta compreender as razões de Hitler para atacar.

3.1 O panorama estratégico da Alemanha em 1941

“Quaisquer que fossem os motivos de Hitler para atacar a Rússia em junho de 1941, um era predominante: a certeza de que seria muito fácil a tarefa” (KEEGAN, 1974, p.9).

Ainda hoje se discute o que teria levado à decisão de Hitler de atacar a URSS. Segundo o historiador estadunidense John Lukacs, Hitler tinha bons motivos: “Havia método, não loucura, em seu raciocínio” (LUKACS, 2006, p. 29).

Em junho de 1941, Hitler controlava praticamente toda a Europa. Ele havia dobrado todos os seus adversários, à exceção da Inglaterra, que resistia obstinadamente sob a liderança do Primeiro Ministro Winston Churchill, que assumira o cargo em 10 de maio de 1940, mesmo dia do lançamento de uma das operações militares mais emblemáticas de todos os tempos, que culminou com a derrota da França em seis semanas diante do ataque alemão.

Protegida por sua posição insular, a Inglaterra posicionou-se, ao longo de sua história enquanto potência, como a protetora do equilíbrio europeu e sua política sempre teve na manutenção desse *status quo* o seu norte. Em outras palavras, ela representou o importante papel de “fiel da balança”, fundamentalmente preocupada em evitar a qualquer custo a hegemonia de uma potência no continente.

Ao longo do século XIX, enquanto maior império da história (onde o sol jamais se punha), a Inglaterra travou uma guerra quase total contra a França napoleônica e suas pretensões na Europa, e contra o Império Russo e sua política de expansão pelo Oriente próximo. Diante desse panorama, a política britânica logrou manter o equilíbrio no continente, pelo menos até a Primeira Guerra Mundial, quando a hecatombe em torno da ascensão da Alemanha pôs um século de diplomacia britânica diante de seu maior desafio, do qual a Inglaterra, ao final, conseguiria sobreviver somente à custa de seu império.

Em 1940 este desafio atingiu o seu auge. O país encontrava-se completamente isolado, diante de uma Europa repleta de suásticas sustentadas por uma força militar que o Exército britânico não podia alimentar pretensões de derrotar. Não obstante a precariedade de sua situação estratégica nesse momento (um dos mais dramáticos da história ocidental, pelo menos desde a Revolução Francesa), protegida pelo Canal da Mancha, a Inglaterra desafiou os planos alemães pela segunda vez em meio século. Renovados moralmente, após a tragédia de maio-junho de 1940, pela liderança do Primeiro Ministro Winston Churchill e pelas esperanças depositadas em dois gigantes ainda ausentes da batalha, os ingleses se tornaram um obstáculo aparentemente pequeno, mas intransponível para as pretensões alemãs.

Diante dessa situação, Hitler raciocinou com ousadia: decidiu destruir a URSS e, assim, eliminar o último integrante de um sistema de equilíbrio de poder que por muito tempo esteve determinado a conter a expansão alemã e ainda alimentava forças na determinação britânica em lutar. Após a eliminação da URSS, a derrota inglesa seria um fato consumado, pensava Hitler, antes que os EUA (o outro gigante “adormecido”) pudesse se mobilizar (militar e politicamente) para o combate.

Em uma conferência em Berghof, em julho de 1940, Hitler anunciou aos seus generais sua decisão de atacar a URSS. Segundo as anotações do então Chefe de Estado-Maior do Exército, General Franz Halder, Hitler disse:

A Grã-Bretanha deposita suas esperanças na Rússia e na América. Se as esperanças que ela deposita na Rússia forem destruídas, dar-se-á o mesmo com relação à América, porquanto a eliminação da Rússia aumentará o poderio do Japão no extremo oriente (SHIRER, 1962, p. 264).

Seis meses depois, na conferência de três de janeiro, Hitler disse: "Senhora das riquezas incomensuráveis da Rússia, a Alemanha terá todas as facilidades para conduzir uma *guerra intercontinental* e ninguém mais poderá vencê-la." (Idem. Grifo meu). Fica claro, a partir dessa colocação, que Hitler considerava o antagonismo americano como fato consumado e entendia a conquista da Rússia como única forma de assegurar a posição alemã no continente.

Para além das estruturas que condicionavam as ações alemãs, como exposto acima, deve-se salientar outra importante questão: é provável que o Exército alemão detivesse, em 1941, condições de derrotar o Exército Vermelho, apesar da enormidade da tarefa. O desenrolar dos próprios eventos da campanha em 1941 podem ser considerados como evidências dessa capacidade, que, como bem sabia Hitler, seria reduzida com o passar do tempo, uma vez que as forças de Stálin se recuperavam dos expurgos e se preparavam para a guerra. O relógio corria contra a Alemanha.

Uma análise das forças soviéticas nos anos 1940/41 ajuda a elucidar a questão. Pois, embora fosse do conhecimento do mundo, inclusive de Hitler e dos generais alemães, que a URSS possuía o maior poderio terrestre àquela época, os expurgos perpetrados por Stálin em seu exército durante a década de trinta, juntamente com a fraqueza demonstrada contra a Finlândia no inverno de 1939/40, convenceram a maioria dos observadores da época da fragilidade por trás da aparente força militar russa. "O Exército Russo é um colosso de argila sem comando", declarou Hitler na conferência de três de janeiro de 1941 (BRISSAUD, 1978, p. 355). Além disso, as

lembranças do péssimo desempenho russo durante a Primeira Guerra parecem ter influenciado o Estado-Maior alemão ao otimismo. Tannenberg e outras batalhas daquele conflito inspiraram a crença na lentidão e incompetência do Alto-Comando russo. Quanto às razões de Hitler, o General Alfred Jodl, Chefe de Operações do OKW², afirmou após a guerra:

Em minha presença o *Führer* jamais fez a menor referência a qualquer razão que não fosse de ordem estratégica. Incansavelmente [...] declarou e repetiu: 'Não há dúvida alguma de que a Inglaterra deposita suas esperanças em um conflito no continente, porque, caso contrário, já teria abandonado a guerra, desde Dunquerque. Certamente já se concluíram acordos por trás dos panos. *Os preparativos russos são certos*, e um dia tentar-se-á súbita e friamente, fazer-nos abrir o bico no plano político, ou então nos atacarão'. O reforço militar dos russos era evidente [segundo Hitler]. Pela Abwehr³, tínhamos mais ou menos, a seguinte imagem: no verão de 1940 havia perto de 100 divisões russas na fronteira; em janeiro de 1941, já havia 150... (GOLDENSOHN, 2004, p. 180. Grifos no original).

Ademais, enquanto a resistência inglesa se tornava um problema cada vez mais agudo, as "chantagens" de Stálin por territórios na Europa Oriental, como colocou Whillian L. Shirer (1962), irritavam o líder nazista. Os russos aproveitavam-se dos problemas alemães com o *Front* Ocidental para expandirem suas fronteiras mediante pressões diplomáticas. Aí se encontra, certamente, um dos fatores determinantes para a pressa de Hitler em atacar.

² *Oberkommando der Wehrmacht*, Alto-Comando das Forças Armadas alemãs.

³ Serviço de informações militares. Seu nome completo era *Amt Ausland / Abwehr im Oberkommando der Wehrmacht*, "Escritório Exterior / Defesa do Alto-Comando da *Wehrmacht*".

4 OPERAÇÃO *BARBAROSSA*

A invasão da União Soviética pelas forças alemãs na Segunda Guerra Mundial permanece até hoje como a maior operação militar de todos os tempos. Seus eventos sacramentaram, segundo a hipótese defendida nesse trabalho, a derrota alemã, pelo menos nos termos em que Hitler pretendia vencer a guerra. A Batalha de Moscou pode ser considerada, desta feita, o ponto de inflexão do conflito, e a heroica vitória soviética naquele ano contou com graves equívocos estratégicos na condução das operações alemãs.

4.1 Planejamento iniciais: primeiros conflitos sobre o objetivo da operação

O plano de invasão da URSS passou, desde o começo, por diversas discussões e modificações, culminando na versão do ataque em três frentes. A ausência de um foco operacional seria o seu “calcanhar de Aquiles”.

Depois de inúmeras alterações desde a concepção inicial, o planejamento passou ao General Friedrich Paulus, então na Seção de Operações do OKH⁴, que, preocupado com a carência de boas estradas na Ucrânia, decidiu mudar o foco da investida, que agora seria Moscou, com uma breve interrupção em Smolensk, com o objetivo de possibilitar a reorganização logística (KEEGAN, 1974).

Hitler discordou deste plano e acabou preferindo um esquema ofensivo mais amplo, a partir do qual as operações prosseguissem ininterruptamente. Para ele, a guerra na Rússia deveria terminar em uma única campanha, antes do inverno. Assim diz a Diretriz nº 21, chamada Operação *Barbarossa*, de 18 de dezembro de 1940:

As forças alemãs devem estar preparadas para *esmagar a União Soviética numa campanha rápida*, mesmo antes da conclusão da guerra contra a Inglaterra. Para este propósito, o exército deverá empregar todas as unidades disponíveis, com a reserva de que os territórios ocupados precisam ser garantidos contra ataques de surpresa [...] Os preparativos [...] deverão estar ultimados lá pelo dia 15 de maio de 1941. Tem-se que exercer grande

⁴ *Oberkommando des Heeres*, Alto-Comando do Exército alemão.

cautela para que essa intenção de atacar não seja descoberta [...] A massa do Exército Russo, na Rússia ocidental, deverá ser destruída em operações ousadas, por meio da penetração de profundas cunhas blindadas, e a retirada de unidades intactas e capazes de batalhar na imensidão do território soviético deverá ser impedida. O objetivo final da operação é estabelecer uma linha de defesa contra a Rússia asiática, a partir de uma linha que corra do rio Volga a Arcangel (SHIRER, 1962, p. 284. Grifos no original).

Em lugar de recomendar a concentração principal do esforço ao longo do eixo Minsk-Smolensk, a estrada para Moscou, como defendia o Alto-Comando do Exército, o OKW determinava que o esforço fosse dividido em três grupos dirigidos respectivamente contra Leningrado, ao norte, Kiev, ao sul, e contra Moscou, no centro do dispositivo, e fixou que seus três grupos deviam manter contato permanente entre si nos flancos, avançando em linha. "(Hitler) temia que ao tentar chegar à cidade (Moscou), os generais permitissem um avanço frontal, que simplesmente faria os russos recuarem." (LEACH, 1974, p. 103).

Ou seja, após as batalhas iniciais, Hitler esperava arremeter com intensidade para o norte, a fim de assegurar a captura de Leningrado, e para o sul, visando os objetivos econômicos que tanto lhe seduziam na URSS (o petróleo do Cáucaso e os campos de cereais da Ucrânia).

Essa diretriz estratégica levava em conta que enormes contingentes do Exército Vermelho estavam dispostos para a defesa do sul da URSS, região rica em recursos vitais para a economia soviética, ao mesmo tempo em que de posse de tais recursos, pensou Hitler, a Alemanha poderia sustentar melhor o restante da campanha. Desse raciocínio começava a nascer o grande equívoco de Hitler na guerra.

4.2 O Ataque

Os alemães começaram o seu avanço encontrando pouca resistência considerável. Muitas unidades russas, pegas de surpresa, lutavam desesperadamente enquanto forças alemãs as cercavam. O dispositivo do plano alemão funcionou muito bem durante esses primeiros estágios da *Barbarossa*. As tropas russas, em sua maioria, resistiam exatamente onde se encontravam, reticentes em recuar e sofrerem o tipo de punição característica aplicada aos acusados de covardia por Stálin.

Isso era exatamente o que os alemães precisavam: cercá-las e destruí-las o mais perto possível da fronteira. O OKH temia, desde o início, que os russos se retirassem, o que legaria à *Wehrmacht*⁵ a mesma experiência enfrentada por Napoleão em 1812, ou seja: ser tragada para a batalha dentro da imensidão da Rússia, onde as dificuldades logísticas poderiam fazer diferença a favor dos defensores.

Apesar dos problemas, a resistência dos soldados soviéticos acentuava-se a cada dia e inúmeros contra-ataques foram organizados contra os alemães. Porém, a maioria dessas iniciativas se mostrou infrutífera em razão da confusão e do despreparo do sistema defensivo nesses primeiros estágios da batalha.

Sem comunicação eficaz, cobertura aérea, apoio logístico e suficientes tanques modernos, esse esforço foi condenado ao fracasso desde início. Os comandantes soviéticos se defrontaram com a resposta alemã padrão aos contra-ataques mecanizados; as unidades alemãs de vanguarda recuaram rapidamente, atraindo os tanques inimigos para a mira de canhões antitanque que sempre seguiam imediatamente atrás da vanguarda (GLANZ & HOUSE, 2009, p. 72).

Assim, com pouca dificuldade, os alemães prosseguiram, e a primeira fase da campanha terminou com um sucesso praticamente absoluto. A *Luftwaffe*⁶ destruiu grande quantidade de aviões da Força Aérea Vermelha em terra⁷ e quando encontrava oposição no ar, causava pesadas baixas aos russos.

No início de julho, teve início o avanço para Smolensk, primeiramente organizado como uma operação blindada, com o 2º *Panzergruppe*⁸, do General Heinz Guderian, em marcha pela principal rodovia Minsk-Smolensk. No dia 10 de julho, uma semana depois de iniciada a operação, as unidades de Guderian conseguiram alcançar seus objetivos.

⁵ Forças Armadas alemãs.

⁶ Força Aérea alemã.

⁷ A infeliz ordem de Stálin, anterior ao ataque, para que suas tropas não ameaçassem de nenhuma forma as incursões aéreas alemãs sobre o território soviético em muito contribuiu para esse enorme massacre da Força Aérea Vermelha. Mais de 1.200 aviões russos foram destruídos já no primeiro dia de ataque.

⁸ Grupo Blindado.

Ao saber da queda de Smolensk, o Alto-Comando soviético chegou a discutir sobre a possibilidade de rendição. Segundo John Lukacs, o temido Beria, Chefe da NKVD⁹, chegou a iniciar conversas com Ivan Stamenov, ministro búlgaro em Moscou, a fim de sondar os alemães quanto aos termos de uma rendição.

Parece que Beria (e provavelmente outros também) estava imaginando um gesto desesperado que repetisse Brest-Litovsk [...] Não podemos garantir que Stálin (e Molotov) soubesse da tentativa de Beria [...] Mas não se pode duvidar de que a potencial consideração de um Brest-Litovsk também tivesse lugar em suas mentes (LUKACS, 2006, pp. 106, 107).

O fracasso das suas defesas avançadas havia gerado entre Stálin e a liderança russa momentos de notável derrotismo. Diante da iminência do colapso, algo precisava ser feito. Além de incontáveis fuzilamentos, inclusive de generais, Stálin e o STAVKA¹⁰ estabeleceram, a 10 de julho, uma nova estrutura de comando, que, no entanto, surtiu pouco efeito imediato. As forças russas continuavam com suas carências fundamentais em relação a seu inimigo: a inexperiência e a inferioridade de comando tático e operacional, onde a grande liberdade e capacidade de iniciativa do oficial alemão superavam um inimigo lento, lutando imerso em puro caos e quase sempre incapaz de agir sem ordens superiores.

Em meados de julho, as baixas russas haviam atingido proporções espantosas. Mais de 3.000 aviões destruídos; das 164 divisões identificadas, o OKH afirmava ter destruído 89. Apenas na batalha do bolsão de Smolensk, as forças do Marechal de Campo Fedor von Bock (comandante do Grupo de Exércitos Centro alemão, cujo objetivo era Moscou) fizeram mais de 310.000 prisioneiros, tomando 3.200 tanques e 3.100 canhões, aproximadamente. O total de baixas do Exército Vermelho passava de três milhões de homens (GIBELLI, 1966, vol. 2, p. 20).

⁹ A polícia secreta soviética.

¹⁰ O STAVKA, chefiado por Stálin, era o Alto Comando soviético, órgão análogo ao OKW.

43 Decisões fatais

No dia 8 de julho, Hitler falou ao OKH sobre sua preferência em capturar a Ucrânia em lugar de Moscou, em função dos resultados econômicos conseqüentes a tal êxito, e provocou muita polêmica entre seus comandantes. Essa decisão, embora estivesse em consonância com as idéias gerais de Hitler sobre o avanço desde o início, envolvia uma inversão das prioridades estratégicas estipuladas pela Diretiva nº 21, que prescrevia a destruição do Exército Vermelho como seu primeiro objetivo, a tomada de Leningrado e a costa do Báltico como objetivo nº 2, vindo Moscou em terceiro lugar, a menos que circunstâncias formidáveis possibilitassem a montagem de operações simultâneas dirigidas contra duas cidades ao mesmo tempo. De qualquer modo, a Ucrânia, só depois de tudo isso realizado, é que seria visada (HART, 1973, p. 228).

Os principais generais envolvidos nas operações dos três grupos de exércitos reagiram com preocupação a esta ordem, que resultaria em grande perda de tempo na captura de Moscou. Muitas discussões foram travadas entre Hitler, o Estado-Maior do Exército e os comandantes na Rússia. Os generais empenhados no *front* foram todos unânimes em afirmar a importância de se marchar contra Moscou o quanto antes, a fim de precipitar uma batalha final contra as forças russas, mas nenhum deles conseguiu, ao final, persuadir Hitler. Segundo Lukacs (2009), Hitler encontrou-se separadamente com os dez principais comandantes da campanha na URSS – sem que cada um deles fosse previamente informado e pudesse influenciar os demais – e ouviu, de cada um, a mesma opinião: Moscou deveria ser o objetivo imediato, a fim de forçar o Exército Vermelho à batalha decisiva.

Na verdade, o problema estava no entendimento sobre o objetivo principal. Para os generais alemães, era fundamental buscar a batalha decisiva, que pudesse debilitar definitivamente o inimigo. Essa batalha deveria ser buscada, pois, em torno do centro de gravidade inimigo. Esse centro de gravidade, como pensavam corretamente os generais alemães no calor do momento (orientados pela mais pura estratégia clausewitziana), era Moscou.

Hitler, apesar de, em um primeiro momento, considerar fundamental a destruição do Exército Vermelho, demonstrou não compreender o que isso realmente significava naquele momento. Ele decidiu agir em dois sentidos, entendendo que o ponto fraco decisivo do inimigo eram seus recursos. Assim, considerou prioritário tomá-los, fortalecendo o esforço alemão, e, conseqüentemente, destruindo o principal da força soviética, que, segundo essa concepção, seria empenhada para defendê-los. Essa foi a falha de percepção que o levou a fracassar.

Jodl apelou ao *Führer* na linguagem de Clausewitz, salientando que preferia o ataque a Moscou não porque fosse a capital soviética, mas simplesmente porque os russos empregariam seus últimos recursos para defendê-la. Por conseguinte, os alemães estariam sustentando o alvo declarado de Hitler na URSS, isto é, o de destruir o Exército Vermelho, ao invés de perseguir somente as outras inúmeras aquisições políticas ou econômicas [...] Em 28-29 de julho Hitler respondeu a Jodl que seu novo objetivo econômico de destruir a base de armamentos soviéticos na Ucrânia Oriental era então mais importante que a destruição do Exército Vermelho (HIGGINS, 1966, p. 147).

A esta altura, Von Bock, o comandante da força central alemã, ainda estava a 350 km da capital russa. Os comandantes alemães começavam a sentir que a destruição do Exército soviético estava se tornando tarefa mais complicada do que se imaginava, e a *Wehrmacht* aproximava-se cada vez mais do ponto culminante de seu ataque.

Apesar da argumentação de Hitler sobre as forças soviéticas dispostas ao sul, a principal concentração de forças russas continuava sendo a da frente central, comandada pelo Marechal Timoshenko (STOLFI, 1992). Hitler explicou aos seus generais a vantagem econômica que via na captura da região industrial meridional desde Kiev até Kharkov, e de neutralizar a Criméia, de onde, segundo temia, a Rússia poderia montar ataques aéreos aos campos petrolíferos romenos. Agora, o Exército alemão iria engajar-se em grandes batalhas ao sul, e cercar a cidade de Leningrado, ao norte.

O rebatizado 2º *Panzerarmee*¹¹ (antigo *panzegruppe* de Guderian) mergulhou fundo na Ucrânia para realizar operações que fariam história como alguns dos maiores feitos militares de todos os tempos, embora fossem pouco conclusivas para com os objetivos da campanha, já que as tropas alemãs estavam exaurindo-se e atrasando o ataque contra Moscou. A conquista da Ucrânia foi empreendida com enorme sucesso. O Grupo de Exércitos do Marechal de Campo Gerd von Rundstedt realizou a captura histórica de quase 665.000 prisioneiros nas operações de combate ao redor da capital ucraniana. "A União Soviética estava à beira de um colapso" (LUKACS, 1976, p. 169).

Agora, as forças alemãs estavam, finalmente, voltadas para seu principal objetivo: deviam tomar Moscou. Faltava pouco mais de um mês para o inverno, e o desgaste material e físico das tropas alemãs atingia níveis que desafiavam sua renomada capacidade operacional. Como logo perceberam os generais e tropas do Terceiro Reich, a União Soviética não fora liquidada pelas grandes batalhas na Ucrânia, e fortes contingentes da Sibéria estavam sendo deslocados para Moscou, devidamente equipados e especializados no tipo de combate a ser travado. Com sua capacidade operacional reduzida drasticamente pelo desgaste provocado por uma campanha sem foco, com desvios de objetivo que representavam centenas de quilômetros a serem marchados por homens, animais e viaturas entre as idas e vindas de uma frente para a outra, o Exército alemão rumou para Moscou com pouco mais do que a vontade de vencer uma batalha que já estava perdida. A oportunidade havia passado e o mundo lucrou com essa primeira e decisiva derrota de Hitler.

5 OPORTUNIDADES PERDIDAS

As decisões de Hitler na campanha da Rússia, muito discutidas até hoje, sem dúvida merecem a mais elevada atenção da parte de especialistas e estrategistas. Mas, afinal, era possível à *Wehrmacht* conquistar a URSS em 1941? Essa questão permanecerá para sempre no campo das hipóteses. O que este artigo almeja é defender que a melhor oportunidade que esteve ao alcance dos alemães para tentar a sorte na campanha da Rússia foi em 1941, e para realiza-la, as forças de Hitler precisavam ter se lançado contra Moscou no momento certo.

¹¹ 2º Exército Blindado.

A despeito de tudo que se possa levar em consideração para entender as dificuldades das Forças Armadas alemãs nessa luta, devemos atentar em primeiro lugar para a orientação que lhes conduziu. Hitler contava em 1941 com o melhor aparato militar terrestre do mundo e seu corpo de oficiais era o mais competente e bem treinado para o combate, algo que as incríveis vitórias contra quase toda a Europa atestam sem muita dificuldade. Assim escreveu John Lukacs:

O que raramente consideramos é que, em 1941, [Hitler] esteve muito perto de vencer a guerra. A 22 de junho ele avançou com três quartos do seu poderoso exército pela imensidão desolada das terras soviéticas [...] tendo feito em uma semana o que o Exército Imperial alemão levou três anos para fazer, durante a Primeira Guerra Mundial (LUKACS, 1976, p. 174).

Durante os planejamentos para a *Barbarossa*, o Comandante do Exército alemão, Marechal de Campo Walter von Brauchitsch, amplamente apoiado por seus colegas do OKH, queria que Moscou fosse designada como objetivo fundamental da campanha, o que provocou uma resposta terrível da parte de Hitler: "Somente um cérebro petrificado em concepções fossilizadas pode deixar-se hipnotizar por uma capital inimiga. Moscou é apenas um nome. As cidadelas do bolchevismo são Leningrado e Stalingrado. No momento em que forem conquistadas, o bolchevismo desaparecerá" (KEEGAN, 1974, p. 8).

Essa tendência de Hitler para distorcer a realidade revelar-se-ia o maior desafio dos generais alemães naquela campanha. Em meio aos constantes problemas que seus assessores lhe apresentavam sobre a Frente Oriental, a reação de Hitler quase sempre era a evasão.

Quando discutia com o *Führer* a situação operacional de suas unidades, na conferência de 4 de agosto, que selou a Ucrânia como objetivo principal em detrimento de Moscou, realizada no Quartel General do Grupo de Exércitos Centro, Guderian solicitou medidas de reposição para cumprir a difícil missão de marchar centenas de quilômetros em auxílio às tropas de Rundstedt (ao sul) e voltar a tempo de capturar Moscou antes do inverno.

Reafirmei que os motores dos nossos carros de combate estavam muito desgastados, em consequência da terrível poeira ambiente: necessitavam, assim, ser substituídos com urgência, se é que pretendíamos realizar alguma operação de vulto com meios blindados ainda naquele ano. Era, também, essencial o recompletamento em carros, o qual teria que sair da produção industrial corrente. Depois de alguns resmungos, e muita hesitação, Hitler prometeu suprir com 300 motores toda a Frente Leste, um número completamente ridículo para os fins em vista. Quanto a novos carros, não iríamos ganhá-los, pois Hitler pretendia retê-los na Alemanha para a formação de novas unidades (GUDERIAN, 1966, p. 217).

As novas unidades às quais Guderian se refere estavam sendo planejadas para operações futuras, seguintes à (dada como certa) vitória na URSS. Essa tendência de Hitler para a distorção da realidade só se acentuaria no decorrer da guerra. Enquanto suas tropas estavam exauridas por um avanço de centenas de quilômetros dentro do território russo, ele, que ainda esperava delas mais de 300 quilômetros de marcha na direção de Kiev e depois para Moscou, sequer era capaz de reconhecer a urgência em tomar medidas indispensáveis pela sua manutenção.

Embora tivesse consciência de que só poderia vencer os russos em uma guerra rápida, Hitler não percebeu os limites de sua janela de oportunidade. Entendê-la e aproveitá-la exigia uma sensibilidade estratégica que se revelou além dele. Embora seus comandantes compreendessem o drama que viviam em julho/agosto daquele ano crucial para a história do século XX, foram incapazes de convencer seu chefe da urgência em torno do ataque a Moscou.

Desta feita, embora tenha estipulado uma campanha rápida, ele tomou decisões que afundaram suas forças em operações de caráter secundário, mas não menos desgastantes, e que comprometeram sobremaneira a capacidade de cumprir a missão que lhes foi dada. Clausewitz teria, provavelmente, reprovado a decisão tomada naquele momento, assim como o fizeram todos os seus discípulos da *Wehrmacht*. Sua obra, como este trabalho tentou demonstrar, atesta isso sem grandes dificuldades.

Apesar da incrível capacidade do Exército alemão, ainda maior, em termos relativos (que é o que verdadeiramente interessa à análise estratégica), se comparada à fragilidade em que se encontrava o Exército Vermelho no início de 1941, deve-se pontuar que a conquista da URSS em muito diferia das campanhas até então empreendidas pela máquina de guerra alemã. Marcado por imensidões, condições ruins de mobilidade e clima com duas estações terríveis para o invasor, o território russo parece naturalmente aliado de seus defensores. Sua vastidão, ao mesmo tempo em que oferece muito espaço para manobras, nega aos invasores obstáculos naturais contra os quais possam encurralar e destruir as forças defensoras (como os alemães fizeram, um ano antes, com os Aliados na Mancha¹²).

Não obstante tantas dificuldades, a diferença de qualidade técnica, tática e operacional entre alemães e soviéticos naquele estágio da guerra talvez fosse capaz de decidir a campanha em favor de Hitler mediante um golpe decisivo no momento certo (STOLFI, 1992). Durante os três primeiros meses de luta, essa diferença era acentuada, proporcionando ao Exército alemão uma posição estratégica muito vantajosa para atacar Moscou. Uma ofensiva contra a capital em fins de julho teria grandes chances de interromper a mobilização russa em torno da defesa de Moscou, obrigando o sistema defensivo soviético justamente àquilo que vinha o condenando à catástrofe desde a fronteira: combater em apuros.

Esse era, inclusive, o objetivo central da *Blitzkrieg*, arte na qual os alemães eram mestres: atacar ininterruptamente, fazendo uso de intensa combinação de armas, de modo a não dar chance ao inimigo para se defender. A doutrina alemã visava não só impor desgaste físico e material ao inimigo, mas também grande desgaste psicológico, paralisando o sistema nervoso de seu dispositivo defensivo. Agora, porém, a *Wehrmacht* estava condenada, após o desgaste imputado pelas digressões ao longo da campanha, a travar uma batalha em péssimas condições, contra uma defesa em profundidade e bem preparada, o antídoto para a *Blitzkrieg*.

¹² Muito embora o Exército alemão tenha perdido a oportunidade de destruir a força britânica naquela ocasião devido à polêmica ordem de Hitler para deter o avanço sobre Dunquerque.

Clausewitz afirma que na guerra o fundamental é a destruição do inimigo. A captura da Ucrânia, repleta de recursos desejados por Hitler, mostrar-se-ia efêmera com o passar do tempo, na medida em que o inimigo, ansioso por vingança e com moral se elevando, logo poderia lutar por ela novamente. Hitler deixou-se levar por objetivos secundários, pensando na manutenção de sua máquina de guerra e concluindo o mesmo sobre Stálin. Para este, no entanto, Moscou era o principal objetivo a ser defendido, e assegurá-lo lhe valeu, quatro anos mais tarde, a faraônica entrada de Zhukov e Koniev em Berlim.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conquista da Ucrânia, além do desgaste adicional outorgado às forças alemãs, ofereceu aos russos a oportunidade que até então lhes havia sido negada, isto é, a chance de se reorganizarem em torno da batalha decisiva da campanha, que poderia reverter um quadro aparentemente desolador. Hitler deu-lhes essa oportunidade, e tudo que recebeu em troca foram pouco mais de dois anos usufruindo dos recursos do território ucraniano. Sem dúvida, um péssimo negócio.

Hitler decidiu, provavelmente, muito influenciado pelo otimismo resultante dos relatórios que recebia sobre os números da guerra. Mas, enquanto o Exército alemão destruía divisões russas às dezenas, novas eram deslocadas para o campo de batalha, em um ritmo que não fora previsto pelo serviço de informações alemão. O potencial de sobrevivência do Exército Vermelho era muito maior do que previra a inteligência alemã e, apesar do otimismo com o qual os generais alemães começaram a campanha, em pouco tempo eles (que, diferentemente de Hitler em sua sala de mapas, presenciavam as terríveis realidades daquela guerra) sentiam a urgência de agir decisivamente, antes que os russos endurecessem com as lições aprendidas e que o desgaste material e físico, aliado às estações do outono e inverno que se desenhavam no horizonte, imobilizassem o avanço de suas tropas. Ou seja, antes que a "janela" fechasse.

Hitler agiu rápido quando decidiu atacar a tempo de aproveitar a oportunidade de derrotar um Exército Vermelho enfraquecido e desorganizado em junho de 1941 (circunstância que, certamente, não se prolongaria por muito tempo). Um mês depois, porém, jogou

essa chance fora ao não atentar mais seriamente para os problemas inerentes àquela campanha, resumidos a todo instante pelos alertas de seus generais. Assim como faltou a ele a perspicácia para reconhecer o verdadeiro ponto fraco do dispositivo soviético, em torno do qual o Exército alemão poderia dar o golpe final nas forças de Stálin, como desejavam ansiosamente os generais alemães. Mas, orientado por uma compreensão distorcida da realidade e da estratégia, Hitler lançou suas tropas em operações que careciam de foco, e quando finalmente autorizou o avanço sobre Moscou, as circunstâncias já não eram favoráveis. Isso custou aos alemães a sua melhor chance de vitória em 1941 e, conseqüentemente, na guerra, uma vez que as perdas irrecuperáveis daquele ano, somadas à renovação do moral soviético com a derrota alemã às portas de Moscou e às lições aprendidas pelo Exército Vermelho naquele ano, tornariam impossível para a *Wehrmacht*, nos anos seguintes, aquilo que talvez estivesse ao seu alcance em 1941.

A Batalha de Moscou, última iniciativa relevante e potencial da *Wehrmacht* para ganhar a guerra, foi lançada em outubro por forças exaustas contra um sistema de defesas que teve meses para se preparar. Conseqüentemente, os alemães pouco puderam ameaçar a capital soviética. Essa derrota, para além de representar apenas uma batalha perdida, detinha um significado muito mais amplo. A ofensiva de inverno do Exército Vermelho era o prenúncio de novos tempos, em que o mundo, àquela altura acostumado à idéia da invencibilidade nazista, passaria, ainda que a princípio timidamente, à contagem regressiva para a queda de Hitler e do Nacional-Socialismo. A partir de dezembro de 1941, o povo alemão, habituado com vitórias rápidas, teria que se adaptar a uma guerra que levaria seu país à destruição.¹³ Depois de Moscou, a porta para a vitória Aliada estava definitivamente aberta.

¹³ A "Guerra Total", no entanto, só seria decretada por Hitler após Stalingrado.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. V. Portella F. *Os Blindados Através dos Séculos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1964.

BARNETT, Correlli. *Os Generais de Hitler*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1990.

BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot & GRAY, Colin (orgs), *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford, 2010.

BRISSAUD, André. *Canaris – O Príncipe da Espionagem Alemã*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1978.

CARTIER, Raymond. *A Segunda Guerra Mundial*. Editora Larousse do Brasil – Paris: Match, 1967.

CHANEY, Otto Preston. *Zhukov – Marechal da União Soviética*. Rio de Janeiro: Renes, 1974.

CHURCHILL, Winston S. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1995.

CITINO, Roberto M. *Blitzkrieg to Desert Storm: The Evolution of Operacional Warfare*. University Press of Kansas, 2004.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

CHURCHILL, Winston S. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1995.

COHEN, Eliot. *Technology and Warfare*. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James;

COHEN, Eliot & GRAY, Colin (orgs), *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford, 2010.

DAVIES, Norman. *A Europa na Guerra – Uma Vitória Nada Simples*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

FERRO, Marc. *História da Primeira Guerra Mundial*, Rio de Janeiro: Edições 70, 1969.

- FEST, Joachim. *Hitler*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2006.
- FRY, Michael; SIBLEY, Roger. *Rommel*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1976.
- FULLER, J. F. C. *A Conduta da Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.
- GALVÃO, Álvaro. *As Grandes Decisões Estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977.
- GAULLE, Charles De. *Memórias de Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.
- _____. *Por um Exército Profissional*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.
- GEYER, Michael. *Estratégia Alemã na Era das Maquinas de Guerra: 1914-1945*. In:
- PARET, Peter. (org.) *Construtores da Estratégia Moderna. Tomo 2*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.
- GIBELLI, Nicolas J. *A Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Codex LMTDA., 1966.
- GLANTZ, David M. e HOUSE. Jonathan, *Confronto de Titãs – Como o Exército Vermelho Deteve Hitler*. São Paulo: C&R Editorial, 2009.
- GOLDENSOHN, Leon. *As entrevistas de Nuremberg*. São Paulo: Editora Companhia das letras, 2004.
- GUDERIAN, Heinz. *Panzer Líder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1966.
- HART, Liddell. *O Outro Lado da Colina*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1973.
- HERBERG-ROTHER, Andreas. *Clausewitz's Puzzle: The Political Theory of War*. Oxford University Press, 2007.
- HIGGINS, Trumbull. *Hitler e a Rússia – O Terceiro Reich Numa Guerra de Duas Frentes, 1937/1943*. São Paulo: Ibrasa S.A., 1969.

KEEGAN, John. *Barbarossa – A Invasão da Rússia*. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1974.

KERSHAW, Ian. *Dez Decisões Que Mudaram o Mundo – 1940-1941*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2007.

KREIPE, Werner; BLUMENTRITT, Günther; BAYERLEIN, Fritz; ZEITZLER, Kur;

ZIMMERMAN, Bodo & MANTEUFFEL, Hasso von. *Decisões Fatais*. São Paulo: Livraria Expressão do Livro.

LEACH, Barry. *Estado-Maior alemão*. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1974.

LUKACS, John. *A Última Guerra Européia – Setembro de 1939 – Dezembro de 1941*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1976.

. *Junho de 1941: Hitler e Stálin*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2006.

RONDIÈRE, Pierre. *Stálin e a Invasão da Rússia*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1967.

SHIRER, William L. *Ascensão e Queda do III Reich*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1962.

STOLFI, R. H. S. *Hitler's Panzers East – World War II Reinterpreted*. University of Oklahoma Press, 1992.

Artigos

REES, Laurence. "What was the Turning Point of the World War II" in *World War II* Leesburg, Primedia, v 25, nº 2, jul/ago 2010, p.28-37.

GUERRAS REVOLUCIONÁRIAS EM ÁFRICA: O CASO DA LUTA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL EM MOÇAMBIQUE

Énio Viegas Filipe Chingotuane*

INTRODUÇÃO

A tradição da guerra em África é muito antiga e prevaleceu durante todo o processo de evolução do Estado tradicional africano. Todavia, a rudimentaridade das estratégias e táticas de guerra africanas permitiram a rápida conquista do continente pelas potências europeias. Apesar de tudo, estas conquistas só foram conseguidas pelo derramamento de muito sangue de ambos lados sendo que a superioridade estratégica e técnica da Europa acabou superando as resistências africanas. De um modo geral, as resistências africanas foram silenciadas por quase um século até o despontar de parceiros engajados em ensinar novas estratégias e técnicas de guerra aos africanos. Efetivamente, a emergência da URSS e da China altamente engajadas na descolonização da África permitiu que os africanos redescobrissem o seu espírito guerreiro e aprendessem a conduzir o modelo de guerra dos Estados comunistas: a guerra revolucionária.

O presente texto tem como intenção principal contribuir para o debate em torno do conceito de guerra revolucionária. O trabalho procurará desmistificar as diversas nomenclaturas atribuídas a guerra desenvolvida pelos movimentos de libertação, facto que cria uma enorme confusão nos sectores políticos e acadêmicos. Recordemos que, em função dos interesses de quem as denominava, as lutas de libertação receberam o nome de terrorismo, guerra de resistência, guerra irregular, insurgência, rebelião, banditismo e guerra revolucionária. Cada uma destas denominações carrega consigo um tom de legitimidade e ilegitimidade. Para elucidar sobre a importância da clarificação do conceito, o artigo partirá do estudo do caso moçambicano. Seu objetivo principal é analisar as guerras revolucionárias em África. A hipótese subjacente é a de que as guerras de libertação nacional em África representam um exemplo adequado ao conceito de guerra revolucionária.

* Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Instituto de Relações Internacionais de Moçambique. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança Internacional pelo PPGEST/UFF.

Para alcançarmos nossos objetivos, o texto seguirá a seguinte estrutura. O primeiro tópico apresenta um breve histórico sobre a implantação do modelo da guerra revolucionária em África. Em seguida, faz-se uma caracterização da guerra revolucionária. A terceira parte do artigo apresenta a distinção entre a guerra revolucionária e outros tipos de guerra, seguindo-se a este um breve histórico sobre a formação do soldado revolucionário moçambicano e como se desenvolveu a guerra revolucionária em Moçambique. Por fim são apresentadas, de forma sucinta, as conclusões do estudo.

1 A IMPLANTAÇÃO DA GUERRA REVOLUCIONÁRIA EM ÁFRICA

Antes de mais nada, importa saber como a guerra revolucionária se implantou em África. Na sua obra 'Guerra Revolucionária', Hermes de Araújo Oliveira dedica-se ao estudo da guerra revolucionária em África. Para ele, a guerra revolucionária era subversiva e se enquadrava dentro da manobra ofensiva do comunismo, sendo que em África ela estava mascarada pela chamada luta de libertação das populações colonizadas. Ele advogava que o comunismo fomentava a sublevação das populações colonizadas contra as metrópoles ocidentais. Na visão do autor, o interesse da URSS era desequilibrar o sistema económico das potências europeias, permitindo intensificar as contradições entre o capital e o trabalho, de modo a criar condições para a revolução socialista na Europa (Oliveira, 1965:60-62).

Segundo o autor, a implantação da guerra revolucionária em África deveu-se ao engajamento soviético que visava desestruturar o capitalismo ocidental a partir das colónias. O autor refere que a doutrina da URSS, publicada em 1938, defendia a necessidade da URSS aproveitar a contradição entre as metrópoles (capitalistas) e as colónias a favor do comunismo, usando para isso os sentimentos nacionalistas. De acordo com aquela doutrina, o caminho da vitória da revolução estaria ligada a aliança revolucionária dos movimentos de libertação das colónias e dos países dependentes contra o imperialismo. Em 1947, na nova edição sobre os 'Problemas do Leninismo', a URSS decidiu que se devia aproveitar as possibilidades que as lutas e movimentos nacionais para a libertação do jugo colonial davam para transformar os países colonizados e dependentes em reservas da revolução proletária e não do imperialismo burguês.

O autor afirma que foi a partir deste momento, que o comunismo passou a apoiar, por todos os meios ao seu alcance, os movimentos nacionalistas coloniais, pois todos eles podiam servir a causa revolucionária mundial (Oliveira, 1965:62-63). Portanto, a libertação dum território africano não era um fim em si mesmo mas sim, um meio para atingir um fim: a derrota do imperialismo capitalista (Oliveira, 1965:76).

Outro ator de grande peso para o desenvolvimento e condução da guerra revolucionária em África foi a República Popular da China. Apesar do antagonismo ideológico com a URSS, a China partilhava da mesma convicção soviética de expansão do comunismo pela via do apoio aos movimentos de libertação nacional, apesar de defender a versão Maoista do comunismo. O envolvimento chinês caracterizou-se pelo apoio em armamento bélico e o treinamento dos guerrilheiros africanos¹. Num movimento mais arrojado, a China colaborou com o Comité de Libertação Nacional da Organização da Unidade Africana (OUA), providenciando diretamente para este órgão, 75% do apoio militar que este órgão recebia dos parceiros externos no período entre 1971 a 1972. Por força do antagonismo com a URSS, a China privilegiava o apoio aos movimentos que não recebiam apoio soviético e inclusive instigava algumas organizações a quebrarem as relações com a URSS (Shinn, 2009:156).

Quadro. 1: Movimentos de libertação apoiados pela URSS e pela China (dados de 1974)

APOIO DA URSS	APOIO DA CHINA	NENHUM APOIO
FRELIMO	FRELIMO	GRAE
PAIGC	ZANU	FROLIZI
MPLA	COREMO	
ZAPU	UNITA	
SWAPO	PAC	
ANC		

Fonte: William G. Thom

¹ A princípio, o treinamento Chinês aos nacionalistas das colónias portuguesas era realizado no Ghana. O primeiro grupo de instrutores chineses se estabeleceu lá em 1964 e permaneceu lá até o golpe de Estado que vitimou o Ghana em princípios de 1966. Nessa altura, a China foi forçada a interromper o programa (Shinn, 2009:156).

Importa clarificar neste momento que nem a URSS nem a China foram responsáveis pelo surgimento dos movimentos nacionalistas africanos. Eles precedem, em alguns casos o envolvimento soviético e chines. A expansão dos movimentos nacionalistas deveu-se primeiro ao exemplo dos movimentos nacionalistas da Ásia e Médio Oriente e em segundo lugar pela difusão das ideias do nacionalismo africano e o pan-africanismo. De acordo com Schultz o envolvimento soviético nas guerras de libertação africanas só iria ocorrer depois da subida de Khrushchev ao poder na URSS. Efetivamente, foi durante a década 1960 que a URSS passou a engajar-se nas lutas de libertação em África² (Schultz, 1988:14,19-20). Particularmente importante foi a adoção, em 1961, do novo programa do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), adotado no seu 22º Congresso, no qual se dedicou uma secção inteira aos movimentos de libertação nacional. Neste documento, o PCUS defendeu como sua diretriz de política externa, o estabelecimento de alianças fraternais com os movimentos de libertação nacional (Kunert, 1977:10)

Durante o período precedente, que vai desde as declarações de Lenine até a subida ao poder de Khrushchev, a URSS adotou uma política de evitamento de conflitos e redução de tensões com o ocidente, apesar de ter prevalecido uma grande tensão motivada pela crise de Berlim, Coreia, Taiwan entre outros. Com a subida do último ao poder e o desenvolvimento da política de coexistência pacífica, a URSS passou a minar o poderio ocidental nas zonas periféricas. A ofensiva lançada por ele incluía a subversão, instrução ideológica, apoio militar, créditos, assistência económica e diplomacia cultural e política (Kunert, 1977:3-4).

² De acordo com Schultz e Kunert no domínio militar propriamente dito, o contributo soviético era representado pelo apoio logístico e em armamento, treinamento político-militar e conselheiros militares. O treino militar não se resumia aos aspetos operacionais e táticos. Os soldados eram instruídos em técnicas políticas e ideológicas. O treinamento militar podia ocorrer tanto na URSS, nos países hospedeiros das bases dos movimentos de libertação nacional bem como em um terceiro Estado aliado da URSS (Estados clientes como Cuba, Bulgária, Alemanha do Leste e a Checoslováquia). O treinamento envolvia aulas sobre táticas de terrorismo, instrução sobre Marxismo-leninismo, técnicas de guerrilha, inteligência. A liderança dos movimentos recebia também instrução em questões organizacionais, ideológicas e formação para mobilização e direção de atividades clandestinas (Schultz, 1988:4,37-41) (Kunert, 1977).

Com a entrada da URSS e da China na questão das independências, os movimentos nacionalistas perceberam a grande oportunidade que se abria para as suas lutas de libertação³. Foi, como se diz na gíria popular, a junção 'do útil e o agradável'. O útil era representado pela filosofia comunista e o agradável representado pelo apoio soviético e chinês⁴. O nacionalismo africano, acionado pelas noções revolucionárias comunistas ganharam um ímpeto maior, verticalmente (aumento do número de militantes nacionalistas) e horizontalmente (aumento de movimentos nacionalistas em vários países africanos). A difusão das correntes comunistas se fez de par em par com a difusão das artes da guerra revolucionária. Sedentos de liberdade, os africanos copiaram e se apropriaram dos discursos comunistas e das suas artes de guerra. Instruídos e ensinados por soldados Soviéticos os movimentos de libertação nacional passaram a replicar a estratégia da guerra revolucionária em África.

2 CARACTERÍSTICAS DA GUERRA REVOLUCIONÁRIA

Na impossibilidade de conduzir combates do tipo convencional, envolvendo grandes massas de soldados em linhas de combate definidas e frentes de combate bem articuladas, devido a sua enorme fraqueza militar (em termos de efetivos, treinamento, armamento, comunicações, logística, e outros elementos fundamentais), os

³ De acordo com William Reno, praticamente todos os rebeldes anti-coloniais dispunham de alguma forma de nacionalismo, muitas vezes misturada com a ideologia socialista. Isso fazia sentido para os líderes que tiveram que organizar grupos de combatentes etnicamente diversos e por vezes rivais. Promessas de justiça social ofereciam uma melhor perspectiva de alcançar a unidade interna. O socialismo foi ideal para proporcionar uma narrativa comum onde pessoas com diversas queixas poderiam se inscrever. A luta contra o imperialismo representado pelos governos da minoria branca criou a base para os movimentos populares seculares, centralizados e disciplinados (Reno, 2011:38-39).

⁴ Registe-se no entanto que apesar de buscar competir por influência com a URSS, a China nunca se aproximou aos patamares do envolvimento soviético, principalmente no que diz respeito ao apoio em material bélico. De acordo com Shinn (2009:158), no período entre 1967 e 1971, a China representava somente 5% das importações de armamentos em África. De acordo com a agência Norte americana de Controle de Armamentos, as aquisições africanas em armamentos advindos da China contabilizaram, de 1961 a 1971, somente USD \$42 milhões de Dólares. Esta cifra colocava a China em 7º lugar no ranking dos maiores fornecedores de armas para a África, atrás de países como a URSS, principal fornecedor, França, EUA, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental e Checoslováquia.

movimentos nacionalistas optaram, acertadamente, pela via da guerra revolucionária (Oliveira, 1965:77). Na visão do autor, este tipo de guerra se manifesta por uma agressão descentralizada acompanhada por uma forte disseminação de ideias que atuam como um cancro na sociedade afetada. De acordo com o autor a guerra revolucionária não implica uma agressão do exterior mas sim do interior. A sua finalidade última é substituir a sociedade vigente, individualista, por uma sociedade baseada na massa. De acordo com o autor, ela procura 'apagar tudo' para depois 'recomeçar tudo'. Neste processo, ela procura destruir toda a estrutura social, moral e administrativa do país visado para substituir pelo partido revolucionário, que comandará, não os indivíduos, mas as massas. Ela visa, não a ocupação de uma porção de terreno mas o domínio do espírito duma população. A guerra revolucionária assenta pois, na conquista e no manejo das massas populares (Oliveira, 1965:89-90).

Na perspectiva de Oliveira, a guerra revolucionária se desenvolve com base em dois mecanismos: as técnicas destrutivas e as técnicas construtivas. Na visão do autor, as **técnicas destrutivas** visam atacar a ordem estabelecida e desagregar o corpo social existente, podendo ser conduzidas de duas formas: a violenta e a pacífica: (1º) a atividade violenta da revolução tem-se caracterizado única e exclusivamente pela guerrilha, em todas as suas modalidades (terrorismo seletivo e sistemático, sabotagem e combate); e (2º) as atividades pacíficas envolvem a intimidação da população através de comícios, desfiles, greves e resistência passiva (Oliveira, 1965:90-93).

Quanto as **técnicas construtivas**, Oliveira defende que elas visam construir uma outra sociedade. Nas palavras do autor, a força revolucionária trabalha no sentido de semear uma nova ideologia. Por meio de várias técnicas que vão desde a seleção e formação de ativistas, voluntários e quadros, a força revolucionária procura instruir a população sobre a sua condição, forjar a sua vontade de luta e convence-las da necessidade de unirem forças e atuarem em conjunto. Na visão do autor, as técnicas construtivas visam a conquista dos corpos e das almas, que literalmente podemos traduzir em conquista de 'corações e mentes' (*win hearts and minds*). O autor sugere que a conquista do corpos é feita pelo enquadramento das pessoas dentro da organização partidária clandestina e que a conquista das mentes é feita através de técnicas de impregnação psicológica através do endoutrinamento, de slogans sedutores, propaganda, infusão do medo, entre outras (Oliveira, 1965:93-123).

De acordo com Oliveira (1965:125), concluída a fase de sementeira, o movimento revolucionário procura fazer a mobilização popular, usando todos os indivíduos, independentemente do sexo ou idade, como informantes, militantes, combatentes e fornecedores de toda a logística, criando, nas palavras do autor, um 'exército popular'⁵. Segundo o autor, a mobilização popular fornece um exército sólido que mergulha as suas raízes no povo, tirando daí uma grande força. Nas palavras de Mao Tse-Tung, os guerrilheiros devem ser como peixe no mar (Kiras, 2002:216).

Conquistado o apoio popular, o movimento revolucionário procura estabelecer uma base nas regiões cuja população haja sido conquistada pelos rebeldes e esteja submetida ao seu apertado controle. Nestas bases os guerrilheiros dispõem de liberdade de ação, são encobridas pela cumplicidade popular, recebem informações, encontram repouso e tratamento e recebem o reabastecimento em armamentos e viveres. Nalguns casos, criam-se nas bases, governos insurreccionários que permitam garantir apoio internacional. A criação de bases conduz também a constituição de zonas libertadas. É nestas zonas que se consolida o governo insurrecional (Oliveira, 1965: 134-135) (Kiras, 2002:219).

Como se pode perceber, a guerrilha, quase sempre associada aos movimentos revolucionários, não caracteriza, por si só, a guerra revolucionária pois, a guerra revolucionária é mais complexa do que a guerrilha (Shy e Collier, 2003:817). A tática de guerrilha já foi aplicada ao longo da história. As características da guerra revolucionária se encontram fora das táticas militares de guerra pois, para além delas, envolvem técnicas políticas e psicológicas e a infusão de uma ideologia que venha a substituir a ideologia vigente (Shultz, 1988:2-3). Na nossa opinião, esta nova forma de guerra só iria emergir com a revolução Russa. Ela, envolve, como se pode perceber, ações militares, políticas, sociais, culturais e até humanitárias. O exército revolucionário é extremamente instruído, treinado e formado para transportar consigo, valores, crenças, ideias e práticas que ajudam a semear a sua popularidade, conquistar a população e seduzi-la para a causa revolucionária. Trata-se no fundo, de uma máquina de propaganda armada, capacitada para ações psicológicas de conquista de corações e mentes.

⁵ Shultz (1988:4) refere-se a este processo como sendo o segundo elemento importante na guerra revolucionária, denominando-lhe 'mobilização em massa'.

De acordo com Shultz, na guerra revolucionária, as táticas de guerrilha são, na realidade, secundárias para o alcance dos objetivos estratégicos centrais, que são alcançados por meios políticos e psicológicos. O principal objetivo é destruir a legitimidade do governo vigente, pela introdução de uma contra-ideologia e contra-instituições. Shultz resume as características da Guerra revolucionária da seguinte forma: 1º- envolve uma organização política ilegal; 2º- envolve uma organização militar irregular; 3º- adota instrumentos tais como a propaganda, operações psicológicas, mobilização política, estabelecimento de um governo sombra, táticas de guerrilha, terrorismo e combate convencional. O governo sombra, por sua vez, procura projetar-se regional e internacionalmente de modo a ganhar reconhecimento da comunidade internacional como alternativa legítima do regime e, acima de tudo, garantir assistência militar externa (Shultz, 1988:3-5).

Importa salientar que, a guerrilha representa os primeiros estágios da guerra revolucionária pois, nos últimos estágios existe a tendência de se formar um exército regular capaz de se confrontar abertamente com o exército adversário. A formação do exército regular ocorre depois das forças guerrilheiras terem evoluído na guerra, terem aumentado o apoio popular e quando as forças adversárias se encontram altamente fragilizadas. Existe por parte dos movimentos guerrilheiros a consciência de não ser possível derrotar o inimigo somente pela guerrilha. A contra-ofensiva geral, já prevista por Mao Tsé-Tung seria a última fase da guerra revolucionária. Como refere Oliveira, seria a marcha triunfal do exército revolucionário. De acordo com o autor, a contra-ofensiva geral nem chega a desencadear-se porque o poder instituído, enfraquecido, desmoralizado e desiludido cede antes do momento próprio (Oliveira, 1965:137-138).

Um dos aspetos relevantes a notar, de acordo com Shultz (1988:4), é que, apesar dos líderes dos movimentos nacionalistas terem, na sua maioria, adotado uma vertente da ideologia Marxista-Leninista, ela era, quase sempre ajustada para a resolução das desigualdades económicas, sociais e políticos de cada país. Pode-se dizer que os movimentos nacionalistas aproveitavam os elementos idealistas da ideologia comunista para forjar a mentalidade, a vontade e o espírito de combatente sobre o soldado revolucionário.

3 DISTINGUINDO A GUERRA REVOLUCIONÁRIA DE OUTRAS FORMAS DE LUTA

Existe, na literatura e no discurso político uma tendência, inocente ou propositada de equiparar as guerras revolucionárias com outras formas de guerra similares e distantes tais como o terrorismo, guerra de resistência, guerra irregular, insurgência, rebelião, e inclusivamente com o banditismo. Alguns autores usam os vários conceitos de forma intercalada e alternada criando uma salada conceitual enquanto outros acreditam que a guerra revolucionária absorve todos os conceitos referidos num 'macro conceito'.

Nós acreditamos na segunda vertente. Nem sempre o terrorismo, guerra de resistência, guerra irregular, insurgência, rebelião, e inclusivamente o banditismo se baseiam: 1) em fundamentos ideológicos revolucionários; 2) numa forte disseminação de ideias; 3) na busca da sociedade baseada na massa; 4) numa revolução guiada por um partido revolucionário que comande as massas; 5) nas atividades pacíficas através de comícios, desfiles, greves e resistência passiva; 6) na implantação de uma nova ideologia através do endoutrinamento; e 7) na mobilização popular para criar um 'exército popular. Todavia, no sentido inverso, toda guerra revolucionária envolve o terrorismo, guerra de resistência, guerra irregular, insurgência, rebelião, e inclusivamente ações de banditismo.

Cada uma destas denominações carrega consigo, como dissemos anteriormente, um tom de legitimidade e ilegitimidade. A título de exemplo, o termo 'guerrilheiros da liberdade' (*freedom fighters*) soa melhor e granjeia mais apoio do que o termo terrorista, que convoca a ideia de violência covarde, do medo e da intimidação (Kiras, 2002:210). O mesmo se pode dizer sobre os termos rebelde, bandido, insurgente. Evidentemente, na busca pela ilegitimação de algumas guerras revolucionárias, houve uma necessidade de denegrir estes movimentos acreditando-lhes ações imorais, injustas e desonestas. O que importa neste momento é clarificar quando é que a guerra revolucionária absorve estas táticas e quando é que elas são uma estratégia de guerra.

Na nossa opinião, guerra de resistência visa essencialmente resistir a ocupação estrangeira ou a um regime opressivo. A título de exemplo, ela ajusta-se a guerra desenvolvida pelos reinados africanos pré-coloniais contra a ocupação colonial. Diferente da guerra

revolucionária, a guerra naqueles moldes envolvia o uso de estratégias e táticas de guerra rudimentares, desajustadas a nova realidade estratégica, sem nenhum apelo ideológico fundamental. Envolvia também, o uso de armas rudimentares. Entretanto, pelo facto dos movimentos de libertação nacional lutarem contra a ocupação colonial os termos se entrecruzam, tornando-os, de certa forma, uma força de resistência. Todavia, a guerra de resistência não depende necessariamente da existência de um partido revolucionário nem de uma ideologia revolucionária, fatores que a apartam do conceito de guerra revolucionária.

A mesma lógica funciona para o conceito de banditismo. Na realidade, a organização dos movimentos de libertação nacional em células e redes no plano político é complementado pela dispersão dos grupos em pequenos bandos ligeiramente armados para efetuarem ações de ataque e fuga, por esse motivo, estes bandos são normalmente designados de bandidos armados, uma conotação pejorativa que convoca a ideia de ladrão, salteador, patife, características totalmente distantes do soldado revolucionário, que não carrega consigo a intensão criminosa mas sim o fim político da revolução.

O terrorismo por sua vez assume um papel bastante importante para as ações dos guerrilheiros ao mesmo tempo que diminui a sua legitimidade de forma exponencial. Por força do uso desta tática, grande parte dos movimentos de libertação nacional foi considerada pelos Estados ocidentais como organizações terroristas. No entanto, importa estabelecer aqui a diferença entre a estratégia e a tática. Enquanto estratégia, o terrorismo pode ser definido como o uso sistemático, ou a ameaça do uso da violência por um pequeno grupo para alcançar objetivos políticos. Normalmente, o terrorismo como estratégia não procura a mudança política no sentido da revolução ou mudança de um regime pois procura, quase exclusivamente, provocar uma mudança na direção política do Estado ou, dito de outra forma, procura obrigar que os detentores do poder mudem o curso de sua ação em relação a uma determinada situação ou assunto. Ele visa também ganhar o apoio do público externo através da exposição do problema perante a opinião publica mundial. A guerra revolucionária, pelo contrário, procura a mudança política completa, representada pela substituição total do poder instituído (Kiras, 2002:211).

Apesar dos movimentos de libertação nacional usarem ocasionalmente táticas terroristas, estas visam um outro objetivo: elas visam garantir a cumplicidade do silêncio das populações – ninguém vê ou ouve qualquer coisa. Estabelece-se uma rutura do contacto físico e psíquico das ‘massas’ e das estruturas instaladas. Assim, os guerrilheiros atuam livremente visto que ninguém os vai denunciar. O terror, associado a aliciação contribuem também para aumentar as fileiras dos combatentes (Oliveira, 133-134,141-142) (Kiras, 2002:216). De acordo com Oliveira (1965:142-144), quanto mais a rebelião ganhou a população para a sua causa, mais o terrorismo se tornou inútil e até mesmo contraproducente. Ao mesmo tempo, quanto mais poder militar o movimento adquire o terrorismo declina⁶. De acordo com Oliveira (1965:132), o objetivo dos movimentos revolucionários com estas táticas é também expor o problema perante opinião mundial. Entretanto, o facto do grupo revolucionário procurar, como objetivo, a substituição completa do poder instituído obriga-o a evitar ações que causem repúdio tanto da população quanto da comunidade internacional, resultando por isso no evitamento do terrorismo como estratégia de luta.

O conceito de rebelião e rebelde convoca a ideia de um levantamento popular de curta dimensão que se caracteriza por revoltas e sublevações. A repressão da revolta e da rebeldia torna-se então legítima pois, ao rebelde, se despe toda a sua preponderância política. De acordo com o conceito da Wikipédia, as rebeliões são geralmente tratadas como contestações subversivas da ordem vigente, a princípio ilegítimas, e não ganham legitimidade até conseguirem derrotar o poder constituído. Evidentemente, este conceito procura minimizar a ação do guerrilheiro. Porém, toda a ação combativa da guerra revolucionária engloba atos ou ações de rebelião mas aquela não se reduz a esta. Tal como os conceitos anteriores, a rebelião não precisa ser instigada por um partido revolucionário nem ser guiada por uma ideologia.

⁶ De acordo com Schultz (1988, 4-5), o terrorismo se enquadra dentro das operações psicológicas que visam intimidar as populações adeptas do governo vigente para se manterem neutras ou contra o governo vigente e em última instância para apoiarem o movimento revolucionário.

O termo insurgência está muito associado ao conceito de rebelião e como este convoca a ideia de algo ilegítimo. De acordo com o *online free dictionary*, o conceito de insurgência é definido como a qualidade ou circunstância de ser rebelde, ou a rebelião contra um governo existente por um grupo não reconhecido como um beligerante, ou ainda uma rebelião organizada com o objetivo de derrubar um governo constituído por meio do uso de subversão e conflito armado⁷. Por sua vez, a Wikipédia apresenta uma definição esclarecedora da problemática do uso desta denominação. Segundo esta fonte, insurgência é uma rebelião armada contra uma autoridade constituída quando aqueles que participam desta rebelião não são reconhecidos como beligerantes. Ainda de acordo com a mesma fonte, o termo “insurgência” é usado para descrever a ilegalidade de um movimento, pelo motivo de não ter sido autorizado, ou por não estar de acordo com as leis locais⁸. Mais uma vez, fica claro que não se pode confundir a guerra revolucionária com a insurgência. A insurgência não precisa ser instigada por um partido revolucionário nem ser guiada por uma ideologia e muito menos precisa da uma mobilização das massas populares. Ela pode ser conduzida por um pequeno grupo ou organização. Enquanto a guerra revolucionária envolve sempre a insurgência, esta última não implica na guerra revolucionária.

A distinção entre a guerra revolucionária e a guerra irregular reside também nos aspetos acima ilustrados. Importa no entanto perceber o que caracteriza a guerra irregular. De acordo com José Alves, irregular é tudo o que não obedece às regras ou normas estabelecidas. Portanto, seria irregular, toda a guerra que não obedece as normas, convenções ou regras estabelecidas. O autor defende que o seu carácter é predominado pelo emprego da estratégia indireta, é clandestina, encoberta, versátil e aproveitadora de todas as situações que prejudiquem o adversário que visa. Segundo o autor, a guerra irregular baseia-se normalmente no emprego de *forças* (em itálico no original) em que o elemento civil, militarizado ou não e com maior ou menor grau de preparação é dominante (Alves, 1987:100,112). Como se pode ver, o conceito de guerra revolucionária é bastante expansivo pois, qualquer dos conceitos analisados anteriormente cabe dentro deste conceito. No entanto, não se pode

⁷ <http://www.thefreedictionary.com/insurgency>

⁸ <http://pt.wikipedia.org/wiki/Insurg%C3%Aancia>

substituir o conceito de guerra revolucionária pela guerra irregular pois a guerra revolucionária não se limita em ações de combate irregular. Ela se distingue pelos elementos ideológicos, a forte ênfase no confronto político e na necessidade de substituição total do poder instituído através da revolução. Nem toda a guerra irregular possui os fundamentos estabelecidos pelo partido revolucionário.

4 FORMAÇÃO DO SOLDADO REVOLUCIONÁRIO E DESENVOLVIMENTO DA GUERRA REVOLUCIONÁRIA EM MOÇAMBIQUE

A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) foi fundada em Dar-es-Salaam, na Tanzânia, em 25 de Junho de 1962, quando três organizações nacionalistas de base regional: a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), a Mozambique African National Union (MANU) e a União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI) fundiram-se em um único movimento nacionalista, formando uma única frente. Sob a presidência do antropólogo Eduardo Chivambo Mondlane, a recém-formada FRELIMO, realizou seu primeiro congresso em Setembro de 1962 e estabeleceu sua sede em 1963 na cidade de Dar-es-Salaam⁹. Foi no 1º congresso, que se estabeleceu a estrutura da organização donde se destacaram a criação de um congresso, o comité central, a presidência, o secretariado geral, e os vários departamentos do comité central, com maior enfoque para o Departamento das Relações Exteriores, o Departamento de Defesa e Segurança (DDS) e o Departamento de Organização do Interior (DOI). Um dos aspectos mais importantes definidos no 1º congresso foi o facto da FRELIMO ter definido como natureza da luta armada, a *guerra popular prolongada*.

⁹ De acordo com Henriksen (1983:20), a formação de uma frente unida foi resultado da pressão de Kwame Nkrumah e Julius Nyerere, presidentes do Gana e da Tanzânia, respectivamente e da pressão da Conferência das Organizações Nacionalistas das Colonias Portuguesas (CONCP). Apesar de concebida como uma frente unida, a FRELIMO enfrentou várias divisões internas e dissidências que resultaram em vários momentos em assassinatos todavia, nenhuma delas foi suficientemente forte para quebrar a unidade estabelecida. A título de exemplo, a heterogeneidade étnica criou algum atrito interétnico mas foi sempre residual, não impactando de forma alguma na unidade da Frente.

A formação da FRELIMO em 1962, ocorreu num momento excepcionalmente importante na mudança da estratégia soviética para África. Depois de procurar garantir apoios dos países ocidentais, a liderança da Frelimo encontrou na URSS e na China, os parceiros ideais para a condução da luta de libertação nacional¹⁰. O primeiro aliado estratégico que a FRELIMO conseguiu atrair foi sem dúvidas a URSS de quem recebeu apoio político, financeiro, material e treinamento político-ideológico-militar. A presença de instrutores soviéticos nas bases da FRELIMO na Tanzânia era uma constante que perdurou durante toda a guerra. Entretanto, grande parte dos instrutores nas bases da FRELIMO na Tanzânia era de nacionalidade chinesa. A FRELIMO recebeu armas e adotou as táticas chinesas de guerrilha (Shinn, 2009:156). Delegações moçambicanas eram por vezes enviadas para a China para receber instrução político-ideológica e militar. Apesar do antagonismo que opunha a URSS e a China, comentado nos capítulos antecedentes, a FRELIMO foi o único movimento de libertação nacional que conseguiu obter apoio dos maiores governos comunistas em simultâneo, ocorrendo por vezes, haver instrutores dos dois países a treinarem os guerrilheiros moçambicanos na mesma base (vide Fig. 1) (O'Meara, 1991:82).

Contrariamente a tendência que se registava em toda a África, onde a China não conseguia competir com a URSS no fornecimento de armas, a situação na Tanzânia favorecia a China e não a URSS. De acordo com Shinn (2009:158), esta situação ficou a dever-se ao facto de Julius Nyerere ter convidado a China para reformar e reconstruir as forças armadas tanzanianas em 1964 após a ocorrência de um motim no seu seio. Esta situação permitiu um maior envio de armas chinesas para a Tanzânia e a presença maciça de instrutores chineses naquele país. O facto da China ter esta aliança preferencial com a Tanzânia foi extremamente benéfica para a FRELIMO, que passou a receber treinamento militar, material e apoio de conselheiros militares chineses. Adicionalmente, o facto do Comité de Libertação Nacional da OUA (Organização da Unidade Africana) ter sido instalado na Tanzânia desde 1963 contribuiu para que o apoio chinês direcionado a este órgão fosse diretamente aplicado aos vários movimentos de libertação que se estabeleceram naquele país, principalmente para a Frelimo.

¹⁰ Recorde-se que os países membros da NATO apoiavam Portugal.

Importa sublinhar nesta altura, que a formação do soldado revolucionário moçambicano foi completa pois, no plano ideológico, ele bebeu simultaneamente a ideologia comunista soviética bem como a ideologia maoista (comunista) da China. No plano militar, ele estava potenciado para executar as táticas de guerrilha, terrorismo e sabotagem soviéticas bem como as chinesas. No plano subversivo, ele aprendeu as técnicas soviéticas e chinesas de propaganda, agitação popular, operações psicológicas, mobilização política e angariação de membros e militantes. No plano do material ele usou tanto as armas soviéticas como as chinesas. O treinamento, formação e instrução das lideranças do movimento ocorreu em vários países com destaque para a Argélia, Ghana, URSS e China. No entanto, o grosso das forças que compunham os escalões mais abaixo foram quase todos formados, treinados e instruídos na Tanzânia onde o movimento possuía várias bases (Bagamoyo, Nachingwea e Kongua).

Imediatamente após a sua criação, em 1962, a FRELIMO iniciou a mobilização política nas províncias nortenhas de Cabo Delgado e Niassa e nas restantes províncias do país. As ações de mobilização visavam inicialmente o recrutamento de militantes, distribuição de cartões e mobilização de jovens para irem receber treinamento militar no exterior¹¹. Todas estas ações tinham como objetivo último a criação de condições para as ações militares. Por força deste trabalho de base, a FRELIMO conseguiu estabelecer estruturas tais como direções distritais, células e comités no interior de moçambique¹² (Bragança et al, 1983:5).

¹¹ A par do treinamento militar que os jovens recebiam no exterior, a FRELIMO engajou-se no envio de jovens para estudarem no exterior através de bolsas de estudo concedidas aos estudantes moçambicanos. Com ajuda de parceiros estrangeiros, a FRELIMO estabeleceu a sua primeira escola secundária na Tanzânia. Todo este esforço demonstrava a importância que a FRELIMO dava para a educação e formação dos futuros líderes do Moçambique independente.

¹² A título de exemplo, até 1965 a FRELIMO já tinha estabelecido um sistema de células clandestinas na capital do território moçambicano. Esse sistema serviria de base para a formação da 'Frente Sul' (correspondente às atuais províncias de Inhambane, Gaza e Maputo), que tinha por objetivo criar no extremo sul de Moçambique as bases para a preparação do início da luta armada fundando a 'IV Região' Político-Militar. Todavia, vários militantes pertencentes a estas células foram presos pela PIDE, polícia secreta portuguesa. Como consequência, a IV Região nunca entrou em funcionamento (Peixoto, 2013:93).

Todo o processo de mobilização política envolvia atividades clandestinas e reuniões secretas. Apesar disso, a Polícia Secreta portuguesa foi capaz de deter muitas pessoas consideradas suspeitas. As Campanhas de mobilização estavam a cargo do Departamento de Organização do Interior (DOI)¹³. O segundo passo da FRELIMO foi enviar para o interior de Moçambique alguns guerrilheiros para realizarem trabalhos de reconhecimento do terreno. O trabalho de reconhecimento visava levantar informações sobre: 1) posições e disposição dos aquartelamentos portugueses, capacidade militar em armamentos e efetivos, depósitos de armamentos e materiais de guerra; 2) identificação dos alvos a atacar; 3) identificar as melhores vias de entrada e saída dos alvos a serem atacados; 4) reconhecer zonas seguras para esconderijos e fixação de destacamentos e; 5) captar os sentimentos e opiniões das populações em relação ao apoio a FRELIMO e a luta armada (Nkulunguila, 2014:221-232).

De acordo com Bragança *et al* (1983), o primeiro grupo de guerrilheiros só entraria no território moçambicano em Abril de 1964, ano que marca o início da luta armada, que seria desencadeada em três províncias (Cabo-Delgado, Niassa e Tete)¹⁴. As campanhas militares estavam a cargo do Departamento de Defesa e Segurança (DDS) e eram conduzidas pelas Forças Populares de Libertação de Moçambique (FPLM), braço armado da FRELIMO. As primeiras ações militares da FRELIMO seriam nesta fase categorizadas como atos de terrorismo pois visavam o assassinato das lideranças administrativas portuguesas, destruição das estruturas administrativas, ataque aos colonatos, emboscadas a soldados portugueses, ataques sobre populações que apoiavam aos portugueses, entre outros (Henriksen 1983:117-128).

¹³ As campanhas de mobilização foram acompanhadas por uma forte campanha de informação sob comando do Departamento de Informação e Propaganda que editava revistas e boletins como o 'A voz a Revolução', o '25 de Setembro', 'a luta continua', 'os heróicos', o '3 de Fevereiro', entre outros. Para além disso, ao nível da rádio emitia-se a 'Voz da Frelimo' (Negrão, SD:138). Sob comando do Departamento das Relações Exteriores deu-se início a uma campanha de informação e propaganda no exterior para angariar apoios para a FRELIMO e motivar condenações a Portugal.

¹⁴ A frente de Tete teve que ser interrompida em 1965 devido a oposição do governo do Malawi (de Hastings Kamuzu Banda), que cooperava abertamente com o governo português para impedir a progressão da FRELIMO. O Malawi seria, durante quase toda a luta, um grande entrave ao desenvolvimento da luta armada nas províncias centrais de Moçambique (Tete, Zambézia, Manica e Sofala).

Logo, estas ações foram caracterizadas como terrorismo por parte das autoridades portuguesas¹⁵. Devido ao reduzido número de guerrilheiros e a escassez de armamento (grande parte era equipamento usado pelos guerrilheiros argelinos durante a sua luta de libertação e que foi cedido a FRELIMO), o número de ataques era bastante reduzido e temporalmente bastante intercalado. Dando seguimento as diretrizes da liderança do movimento, cada frente foi aconselhada a recrutar jovens para reforçarem os seus efetivos, que eram em primeiro lugar enviados para os campos de treino na Tanzânia e posteriormente treinados nas bases militares da FRELIMO em território moçambicano (Raimundo, 2014:513).

Com o aumento do número de efetivos e a maior disponibilidade de armamentos, a FRELIMO começou a desenvolver ações de maior envergadura. As ações de guerrilha passaram a envolver confrontos com os soldados portugueses destacados para conter as ações do movimento na região norte. O emprego da estratégia indireta e das táticas de ataque e fuga causavam uma grande perturbação no seio das forças portuguesas treinadas para a guerra convencional. Não era o exército português quem definia a hora e o local do combate mas sim a Frelimo que aproveitava todas as situações que pudessem prejudicar o adversário para atacar. Ao mesmo tempo que progredia a guerrilha aumentaram os atos de sabotagem, a propaganda, a agitação popular e a mobilização política das populações daquelas regiões e no resto do país.

Estrategicamente, a FRELIMO não se engajava na guerra pela conquista dos centros urbanos, prevalecendo durante toda a luta como uma guerrilha rural. Esta posição devia-se ao facto do movimento não possuir qualquer treinamento para a guerrilha urbana, não possuir condições materiais e humanas para combater as Forças Armadas Portuguesas e pelo facto da sua doutrina excluir o ataque a alvos civis. Tratou-se, segundo Vieira (2010:235), de uma opção ética, estratégica e tática. No meio rural, a estratégia da guerrilha da FRELIMO foi beneficiada pela vegetação e pelo clima.

¹⁵ Na verdade, a FRELIMO procurou a todo o custo não repetir os ataques terroristas que a UPA fizera em Angola em 1961, pois tinham deturpado o sentido da luta de libertação nacional (Negrão et al, SD:29). Deve-se referir também que a FRELIMO procurou sempre evitar atentados bombistas nos centros urbanos como tática de luta (Vieira, 2010:234-235). Por seu lado, Henriksen (1983:117-128) defende que apesar da FRELIMO não reconhecer que usou táticas terroristas, estas foram bastante usadas nos primeiros anos de luta.

Nas províncias do Niassa, Cabo Delgado e Tete, a FRELIMO tirou proveito da floresta densa da serra do Niassa, do planalto dos makondes (Cabo Delgado) e do planalto de Angónia (Tete)¹⁶. Foi precisamente nestes locais que a FRELIMO estabeleceu as suas bases militares. Em termos climáticos, a guerrilha da FRELIMO foi beneficiada pela chuva recorrente nas províncias nortenhas. Enquanto os portugueses preferiam engajar-se na época seca, a FRELIMO preferia engajar-se na época quente e chuvosa pois, nesta época, as nuvens impediam os ataques aéreos portugueses, voos de reconhecimento e a água ajudava a apagar trilhas usadas. Para além disso, o período quente e chuvoso contribuía para desmoralizar a tropa portuguesa e desgastar as máquinas (Henriksen, 1983:6-7).

No domínio militar, a tática padrão da FRELIMO era a guerrilha, evitando em todo o momento confrontar-se abertamente com as forças portuguesas e negando as forças portuguesas alvos de fácil identificação. Quando em situação de perigo, as forças mesclavam-se entre a população que por causa disso sofria a opressão e a coerção portuguesa, contribuindo para aumentar a simpatia popular para com o movimento. A iniciativa do ataque estava quase sempre nas mãos do movimento e só com o incremento das capacidades militares portuguesas estes conseguiram partir para o ataque. Pode-se dizer que a guerra revolucionária da FRELIMO englobava tanto elementos de terrorismo, guerra de resistência, guerra irregular, insurgência, rebelião, e inclusivamente o banditismo. Todavia, ela era suportada por: 1) fundamentos ideológicos revolucionários; 2) numa forte disseminação de ideias; 3) busca da sociedade baseada na massa; 4) uma revolução guiada por um partido revolucionário que comandava as massas; 5) implantação de uma nova ideologia através do endoutrinamento; e 6) mobilização popular para criar um 'exército popular'.

Nesta altura, Portugal mostrava uma grande incapacidade de lidar com aquele fenómeno totalmente desconhecido que era a guerra revolucionária. Entretanto, depois de enormes fracassos, o governo português pediu a assessoria dos EUA e da França que enfrentaram situações semelhantes no Vietname e na Argélia, respetivamente.

¹⁶ A frente de Tete, iniciada em simultâneo com a Frente de Cabo Delgado e Niassa, foi bruscamente interrompida em 1965 devido a recusa do Malawi em relação ao circulação dos guerrilheiros da FRELIMO em seu território. Efetivamente, o governo malawiano cooperava com de forma aberta com o governo português. Esta frente só voltaria a ser reaberta em 1968.

Foram também enviados para aqueles países soldados portugueses para estudarem a resposta americana e francesa para posterior emprego em Moçambique. Sobre este fenómeno, Vieira (2010:222), afirma que 'os generais portugueses devoraram os tomos escritos sobre a guerra de guerrilha, estudaram as experiências americanas, francesas e britânicas e até liam muito mais as obras de Giap, Mao Tse Tung, Che Guevara e Sun Tzu do que os guerrilheiros da FRELIMO'.

O apoio popular ao movimento cresceu muito durante os primeiros anos da guerra. As populações eram engajadas em ações de inteligência, apoio logístico e preparação de abrigo para os guerrilheiros. A reação portuguesa para conter o apoio que a Frelimo recebia da população foi baseado numa campanha punitiva. Nesta altura, a estratégia portuguesa baseava-se nas seguintes linhas mestras: 1) ações militares diretas contra as populações, 2) infiltração de agentes; 3) ação psicossocial; e 4) destruição de campos de cultivo (Bragança *et al*, 1983:5). Segundo Vieira (2010:223-224), uma das estratégias usadas para o isolamento da FRELIMO foi a criação de aldeias estratégicas onde as populações eram concentradas e encurraladas de modo a evitar a comunicação com os guerrilheiros. A ação retaliatória do governo português que visava afastar a população dos braços da Frelimo teve um efeito adverso daquilo que foi planejado pois obrigou-as a abandonar as suas aldeias para se estabelecer em locais inóspitos de difícil alcance para a tropa portuguesa.

Os locais para onde as populações se refugiavam acabaram por se tornar os embriões daquilo que viria a ser chamado de 'zonas libertadas', primeiramente estabelecidas entre 1965-66¹⁷. Foi nestas zonas onde, sob proteção dos guerrilheiros da FRELIMO, se fortaleceram as estruturas partidárias de base da organização e se ensaiaram as primeiras formas de um governo sombra. A título de exemplo, refere-se a criação do primeiro sistema de produção em moldes socialistas, estabeleceram-se as primeiras escolas e o primeiro

¹⁷ Ainda no mesmo período surgiu uma segunda categoria de 'zonas libertadas', aquelas onde a administração portuguesa era eliminada ou expulsa. Na verdade, segundo Nkulunguila (2014:274-275), algumas dessas zonas eram na verdade 'zonas semi-libertadas' pois o exército português podia invadir mas não permaneciam por muito tempo, sendo a administração portuguesa completamente ausente. Vieira (2010:297), apresenta uma segunda visão sobre o conceito de Zona semi-libertada, ele inclui neste grupo, aquelas regiões onde o inimigo nunca estivera presente.

sistema rudimentar de educação, criaram-se as primeiras cooperativas, um sistema comercial rudimentar, entre outros¹⁸. Elas serviam também como fonte de recrutamento de militares e militantes, agentes de informação, bases de apoio logístico (alimentos, material de guerra, tratamento médico). As experiências práticas de coletivização das atividades produtivas nas zonas libertas provocaram uma maior aceitação da liderança da FRELIMO para os méritos da ideologia marxista e do socialismo. A FRELIMO passou a considerar a exploração econômica do capital ocidental como o inimigo do povo moçambicano. De acordo com Reno (2011:40), a criação das zonas libertadas servia para os movimentos de libertação colonial mostrarem ao mundo exterior a sua capacidade para controlar território e administrar comunidades por forma a ganharem credibilidade externa¹⁹.

De acordo com Nkulunguila, com o desenvolvimento da luta houve necessidade de se armar milícias e criar forças locais. Estes tinham a tarefa de defender as zonas libertadas contra as invasões do inimigo e guarnecer a retaguarda dos guerrilheiros enviados para as missões de abertura de novas frentes. Nesta fase foram criados centros de instrução militar no interior de Moçambique através do qual se dá o devido preparo militar as forças milicianas e paramilitares (A instrução militar era sempre acompanhada de estudos políticos e preparo ideológico para primeiro consciencializar o guerrilheiro e em segundo lugar torna-lo veículo de difusão dos objetivos da revolução). A ocupação das zonas libertadas bem como a evolução da guerra impuseram a introdução da artilharia ligeira nas operações a partir de 1967. De acordo com a autora, a introdução da artilharia veio dar um novo impulso ao desenvolvimento da luta armada pois, desde então os guerrilheiros passaram a atacar com forças combinadas composta por elementos de infantaria e artilharia (Nkulunguila, 2014:277-278, 293-298). Para proteger as zonas

¹⁸ Foi nas zonas libertadas onde nasceu o primeiro sistema de educação nacional, que já em 1972-1973 compreendia mais de duzentas escolas primárias (para uma população de cerca de um milhão de habitantes e com dez mil alunos só na província de Cabo Delgado), um ensino secundário até a 8ª classe, um curso de enfermagem, curso de formação de professores primários, além de infantários (Macagno, 2009:19).

¹⁹ Esta estratégia foi previamente desenhada por Mao Tsé-Tung, na sua obra sobre a guerrilha.

libertadas a FRELIMO optou por minar as estradas estratégicas a fim de impedir o avanço do inimigo, outra estratégia foi a abertura de valas nas estradas para dificultar a circulação de veículos do exército colonial (Raimundo, 2014:507)

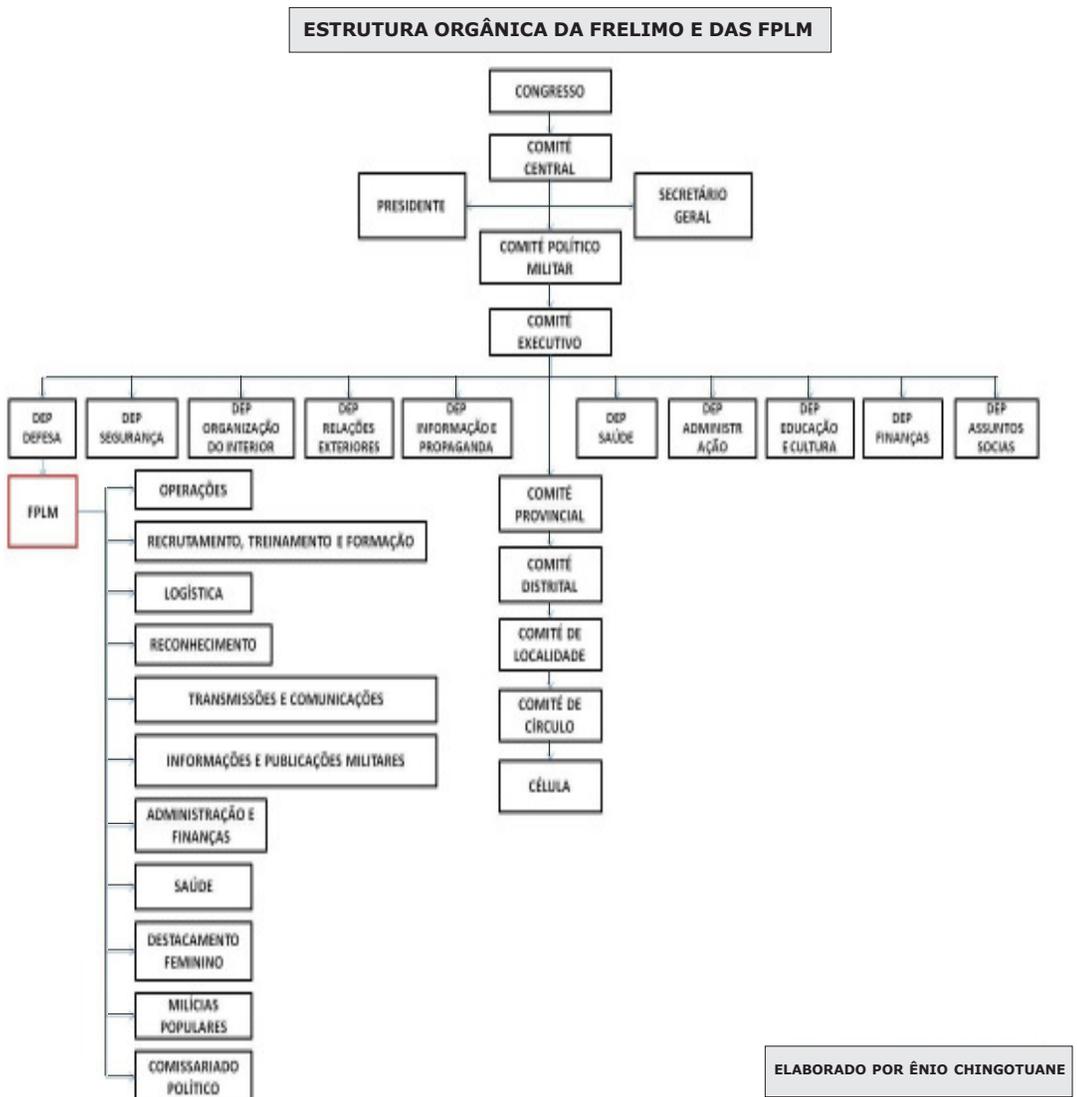
Uma das principais decisões tomadas pela FRELIMO e que teria um impacto dramático na guerra foi a decisão do reatamento da guerra na província de Tete em 1967. Em Agosto daquele ano foram enviados os primeiros contingentes de guerrilheiros para preparar a reabertura daquela frente e, em Março de 1968, a FRELIMO reatou a guerra em Tete²⁰ (Negrão et al, sd:56). Apesar dos sucessos relatados aqui, a luta de libertação nacional não foi conduzido sem mácula pois, a FRELIMO teve que enfrentar vários problemas internos. Grande parte dos problemas iniciou imediatamente após o estabelecimento das zonas libertadas. A existência de dois grupos antagónicos com visões diferentes sobre que rumo deveriam dar a luta armada abalava a coesão interna do movimento resultando inclusive em confrontações abertas, conspirações e assassinatos. As principais contradições concentravam-se na definição da longevidade da Guerra (de curta ou longa duração), nos sistemas táticos (guerra de guerrilha ou guerra regular) e, sobre a gestão administrativa das zonas libertadas (sobre quem recaia a autoridade, que tipo de sistema económico e comercial implantar), disputas de liderança do movimento, falta de acordo em relação a extensão da guerra para Tete, entre outros (Nkulunguila, 2014:280-286).

Com o objetivo de dirimir as tensões, contradições e conflitos que ocorriam no seu seio, que chegaram ao seu ponto culminante em 1968, a FRELIMO decidiu realizar o II congresso. A realização do congresso era uma condição *sine qua non* para a sobrevivência do movimento. Para demonstrar força e controlo sobre porção importante do território nacional e interessada em mostrar a comunidade internacional a legitimidade que gozava no interior de Moçambique, o movimento decidiu realizar o seu congresso em território moçambicano. Foi assim que em Julho de 1968 se realiza o II Congresso da Frelimo, primeiro realizado em Moçambique, em Matchedje, na província do Niassa. Dentre as várias decisões tomadas

²⁰ A reabertura da Frente de Tete só foi possível com o apoio da Zâmbia que passou a permitir a infiltração dos guerrilheiros da FRELIMO a partir do seu território, visto que a passagem mais fácil (o Malawi) impedia a circulação da FRELIMO.

no congresso ressaltam três que confirmam o carácter revolucionário da guerra: 1) a confirmação da continuação da guerra popular como meio de luta e 2) o estabelecimento do poder popular para administrar as zonas libertadas e, 3) o reconhecimento da importância das milícias populares no apoio as forças de guerrilha (Negrão et al, sd:73-87)..

Fig. 2: Estrutura Orgânica Da Frelimo Após o 2º Congresso (1968)



Com a evolução da guerra e as vitórias da Frelimo, a legitimidade da FRELIMO no seio das populações foi aumentando levando a que muitos moçambicanos se oferecessem para integrar o movimento e vários moçambicanos servindo no exército português começaram a desertar para as fileiras da FRELIMO. Apesar do seu crescimento, o movimento nunca foi capaz de ganhar o controlo de qualquer centro urbano, incluindo nenhuma das pequenas cidades e vilas localizadas dentro das zonas " libertadas".

O facto da FRELIMO reiniciar a guerra em Tete, numa altura em que avançava o maior projeto Hidroelétrico português em África (a Barragem de Cabora Bassa) contribuiu para elevar os níveis de tensão nas autoridades portuguesas que passaram a cogitar a possibilidade de eliminação total da FRELIMO. De facto, a presença da FRELIMO na zona de Tete, a partir de 1968, demonstrava claramente uma maior capacidade de abrangência do movimento (Peixoto, 2013:98). Apesar dos sucessos militares o espectro da crise no seio da FRELIMO agravou-se no primeiro trimestre de 1969, quando a 3 de Fevereiro de 1969, o presidente do Movimento, Eduardo Mondlane foi assassinado por meio de um atentado bombista. Em sua substituição, a FRELIMO escolheu, em Maio de 1969, Samora Moisés Machel chefe do Departamento de Defesa para assumir a liderança do movimento, coadjuvado por Marcelino dos Santos. Sob a liderança política e militar incontestada de Samora Machel, forjou-se uma coesão político-ideológica que reestruturou a FRELIMO em torno de um projeto político-militar inspirado pela guerra popular revolucionária.

Até finais de 1969, a FRELIMO expandiu suas operações conservando suas bases nas zonas do planalto central de cabo delgado e em Niassa intactas devido a dificuldade de acesso para as forças portuguesas. A situação dos aquartelamentos e bases militares portuguesas piorava a cada instante devido ao aumento e intensificação das ações de guerrilha da FRELIMO. A situação militar se agravava para o campo português. Para agravar esta situação, em Abril de 1970, Samora Machel visitou as zonas libertadas da FRELIMO dando um impulso adicional a guerra. Nessa visita, Samora prometera aos seus soldados o início de novas campanhas em direção ao sul e alertou aos comandantes militares sobre a aproximação de uma grande ofensiva portuguesa. Por força dessa situação, Portugal

decidiu lançar uma megaoperação para destruir a FRELIMO, denominada operação 'Nó-Górdio'. De acordo com Negrão et al (SD:97), a operação não foi uma ofensiva do exército colonial mas sim uma contra-ofensiva que pretendia acabar com o avanço militar da FRELIMO.

Lançada pelo general Kaúlza de Arriaga, comandante-chefe das Forças Armadas Portuguesas em Moçambique, a operação Nó-Górdio foi a mais dispendiosa campanha militar portuguesa no ultramar. Durou sete meses (de Maio a Novembro de 1970) e mobilizou 35 mil militares. A campanha visava destruir as bases da FRELIMO, numa altura em que o movimento intensificava suas atividades militares. A operação termina com o desmantelamento de grande parte das bases e dos campos da FRELIMO no Planalto dos Macondes, no norte, mas não elimina o movimento independentista. Para além de ter motivado ainda mais a vontade dos guerrilheiros da FRELIMO, a operação esgotou as reservas portuguesas disponíveis, pois empenhou a totalidade das unidades de forças especiais, mais a quase totalidade de artilharia de campanhas, unidades de reconhecimento e de engenharia. A operação baseava-se num conceito de cerco que visava isolar a área do núcleo central do planalto dos macondes, onde se encontravam as grandes bases Gungunhana, Moçambique e Nampula²¹. A operação Nó Górdio concentrou-se principalmente na província de Cabo Delgado, principal bastião da FRELIMO durante a guerra de libertação²².

Face ao avanço português, a FRELIMO optou por readaptar os seus métodos operacionais e táticos: em termos organizacionais, foram tomadas as seguintes iniciativas: 1) abandonou e transferiu as bases fixas para ganhar maior mobilidade (desmantelamento das bases e a dispersão de todos os destacamentos); 2) aumentou as

²¹ <http://bcac1891.blogspot.com.br/2013/11/operacao-no-gordio-sintese.html>

²² As táticas essenciais usadas nesta operação foram: 1) o bombardeamento intensivo dos alvos; 2) o envio de tropas helitransportadas; 3) envio de forças de infantaria automobilizadas com bulldozers para desbravar a mata; 4) uso do terrorismo contra as populações; 5) uso intensivo da propaganda como guerra psicológica; 6) emprego de forças especiais de comandos; 7) Bombardeamento com napalm em campos de cultivo; 8) infiltração de agentes e redes de espionagem no seio da FRELIMO; 9) construção de aldeias estratégicas, entre outros.

ações de reconhecimento; 3) transferiu paióis para outras zonas; 4) aumentou o abastecimento de material bélico para as unidades para evitar que escasseasse durante a ofensiva portuguesa; e 5) intensificou a mobilização dos guerrilheiros e da população para prepará-los para aquela fase de luta. Em termos táticos, foram tomadas as seguintes iniciativas: 1) reforçou-se os ataques em redor dos aquartelamentos portugueses; 2) passou-se a usar chamarizes 'Decoys' para atrair o inimigo para emboscadas; 3) passou-se a concentrar o ataque na retaguarda das tropas portuguesas (através da penetração nas linhas do inimigo); 4) optou-se por uma guerra de movimento que não visava manter posições no terreno; 5) usou a tática do cerco, golpeando o inimigo em marcha ou quando estacionado antes de conseguir consolidar a sua posição; 6) intensificou-se o uso de minas terrestres; 7) intensificou-se a sabotagem e; 8) os guerrilheiros foram distribuídos em pequenos grupos para evitar alvos concentrados. O mote da FRELIMO durante aquela fase foi '*planificação conjunta e atuação dispersa*'. Durante o período da operação, a FRELIMO viu-se obrigada a recorrer ao apoio soviético para o estabelecimento de unidades antiaéreas que foram vitais para a destruição da supremacia aérea portuguesa (Nkulunguila, 2014:344-345,369) (Tembe, 2014:201-202) (Negrão, SD:96-100).

A par destas medidas táticas, a FRELIMO engajou-se nesta fase numa grande campanha de mobilização e a consciencialização das populações com vista a elevar a sua consciência política. Ao mesmo tempo, o movimento decidiu distribuir grandes quantidades de armamento a população, com o objetivo de reforçar a sua capacidade de defesa (Negrão, SD:100-101). A formação de um verdadeiro exército de massas ganhou corpo durante esta fase.

Interessada em dispersar os esforços portugueses em Cabo Delgado, a FRELIMO desenha uma estratégia visando descongestionar a operação Nó Górdio. Foi neste contexto que a FRELIMO decidiu intensificar a guerra na província de Tete, ao redor da Hidroelétrica de Cabora Bassa, com vista a abrir novas frentes nas províncias mais ao sul. O ataque pelo flanco do inimigo foi uma estratégia bem-sucedida. A intensificação da guerra na frente de Tete ajudou a desnortear a operação Nó Górdio pois obrigou o exército português a desviar os esforços de Cabo Delgado para Tete. Depois da operação

Nó Górdio e do fortalecimento das capacidades bélicas da FRELIMO, em termos humanos e materiais a FRELIMO introduziu o sistema tático regular, todavia, essa introdução não implicou no fim da guerra de guerrilha (Nkulunguila, 2014:374-378,386). A travessia do rio Zambeze, que possibilitou a desenvolvimento da guerra no sul da província de tete, teve um impacto muito grande na guerra pois possibilitou a reabertura de frente na província da Zambézia.

Em 1971 a FRELIMO reconstruiu a organização político-administrativa que tinha nas zonas libertadas, especialmente nas províncias nortenhas do Niassa, Cabo Delgado e em Tete. A partir desse ano, a progressão das ações armadas deste movimento desenvolveu-se sempre em crescendo, enquanto a situação militar portuguesa foi se deteriorando²³. Em 1972 (a 25 de Julho), a FRELIMO conseguiu estender as suas ações para Manica e Sofala, distritos do centro do país e a partir de 1973, a situação militar era já incontestavelmente favorável à FRELIMO. De acordo com Vieira (2010:266), a partir do Nó Górdio, a FRELIMO passou de uma defensiva ativa para uma ofensiva que a partir de 1973 tornou-se numa ofensiva generalizada²⁴. Com a situação militar crescentemente desfavorável às Forças Armadas portuguesas, deu-se o início de um intenso processo de negociações políticas cujo desfecho veio a ser o golpe de Estado do 25 de Abril e os acordos para a transição para a independência (sob a liderança da FRELIMO), assinados em 7 de setembro de 1974 (Peixoto, 2013:95,98,96).

²³ Perante pesadas baixas começa a manifestar-se o descontentamento no seio da tropa portuguesa; começam a surgir desertores; soldados que se negavam a sair dos quartéis; jovens que fugiam com receio de serem alistados no exército; oficiais desobedecendo ordens superiores ou se opondo as ordens; uma desmoralização generalizada nas tropas portuguesas. Como consequência, esta fase assistiu a uma grande 'africanização' do exército português pois Portugal passou a 'recrutar' negros em substituição dos brancos que se negavam a lutar. Negrão refere que em 1972, cerca de metade dos 40.000 soldados operacionais do exército colonial eram negros (Negrão, SD:109,145).

²⁴ A ordem para a ofensiva generalizada foi dada na 5ª sessão do Comité Central e devia abranger todas as frentes de combate: a frente ideológica, económica, sociocultural e diplomática.

5 CONCLUSÃO

Apesar dos movimentos de libertação nacional africanos terem emergido como consequência das dinâmicas internas das suas respetivas colónias, elas se beneficiaram da difusão do nacionalismo africano e do pan-arabismo. Outro fator que contribuiu para a eclosão destes movimentos foram as experiências bem-sucedidas dos movimentos de libertação colonial na ásia e no mundo árabe. Todavia, a difusão da ideologia comunista e a intervenção dos Estados comunistas como a URSS e a China tiveram uma influência basilar para que os inexpressivos movimentos de libertação nacional adquirissem uma pujança e expressão político-militar maior. Foi por influência destes dois atores que se implantou a guerra revolucionária em África.

Na tentativa de denegrir os movimentos e deslegitimá-los, as potências europeias atribuíam denominações tendenciosas ao tipo de guerra desenvolvido. Entretanto, como pudemos verificar, os conceitos de terrorismo, guerra de resistência, guerra irregular, insurgência, rebelião, e inclusivamente o banditismo, não são termos suficientes para classificar as guerras de libertação conduzidas pelos movimentos de libertação nacional em África. Apesar destas táticas terem ocorrido no processo de luta, elas obedeciam a uma estratégia maior enquadrada dentro do processo da guerra revolucionária.

A guerra de libertação em Moçambique, movida pela FRELIMO, representa, na nossa opinião um dos exemplos clássicos da condução da guerra revolucionária por ter-se assentado nos princípios desta tais como: 1) possuir fundamentos ideológicos revolucionários; 2) ter sido baseada numa forte disseminação de ideias; 3) buscar a substituição da sociedade vigente para implementar a sociedade baseada na massa; 4) ser uma revolução guiada por um partido revolucionário que comandava as massas; 5) procurar implantar uma nova ideologia através do endoutrinamento; e 6) buscar a mobilização popular para criar um 'exército popular' e, por ter conduzido a guerra usando táticas como a guerrilha, o terrorismo e a guerra irregular.

A natureza popular e revolucionária da luta de libertação nacional moçambicana é inquestionável e refletiu-se no estabelecimento de um poder popular revolucionário com a independência. O estabelecimento da República Popular de Moçambique confirma e atesta que os objetivos revolucionários foram alcançados.

BIBLIOGRAFIA

Alves, José Lopes (1987): **Guerra Irregular: Aspecto menos falado da defesa nacional**, in Instituto da Defesa Nacional: *Nação e defesa*, Ano XII, Nº43, Julho-Setembro 1987, Lisboa pp. 97 a 125.

Bragança, Aquino de. (et al) (1983): **A situação nas antigas zonas libertadas de Cabo Delgado**, Oficina de História, Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.

Henriksen, Thomas H. (1983): **Revolution and Counterrevolution: Mozambique's War of Independence, 1964-1974**, Greenwood Press, Westport, Connecticut.

KIRAS, James D. (2002): **Terrorism and Irregular Warfare**, in John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen & Colin Gray (org.), *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford, (pp. 208 a 232).

Kunert, Dirk (1977): **Wars of National Liberation, the Super-Powers and the Afro-Asian Ocean Region**, The South African Institute of International Affairs, Braamfontein.

Macagno, Lorenzo (2009): **Fragmentos de uma Imaginação Nacional**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 24, No 70, junho/2009.

Negrão, José; Coelho, João Paulo Borges e Brito, Luís de (sd): **História da lua armada de libertação**, Não publicado.

Nkulunguila, Josefina Daniel (2014): **Frente de Cabo Delgado**, in Tembe, Joel das Neves (ed): *História da luta de libertação nacional*, Vol 1, Ministério dos Combatentes, Maputo.

O'Meara, Dan (1991): **The Collapse of Mozambican Socialism**, Transformation, Nº14.

Oliveira, Hermes de Araújo (1965): **Guerra Revolucionária**, Coleção General Benício, vol35, pub 240, biblioteca do exército, Rio de Janeiro.

Peixoto, Carolina Barros Tavares e Maria Paula Meneses (2013): **Domingos Arouca: um percurso de militância nacionalista em Moçambique**, T-opoi-, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 86-104 | www.revistatopoi.org

Raimundo, José Albeto (2014): **A Frente do Niassa**, in Tembe, Joel das Neves (ed): *História da luta de libertação nacional*, Vol 1, Ministério dos Combatentes, Maputo.

Reno, William (2011): **Warfare in Independent Africa**, Cambridge University Press, New York.

Shinn, David H. (2009): **Military and security relations: China, Africa and the Rest of the World**, in Rotberg, Robert I. (ed): *China Into Africa: Trade, Aid, and Influence*, Brookings Institution Press, Baltimore.

Shultz, Richard H. (1988): **The Soviet Union and Revolutionary Warfare: Principles, Practices, and Regional Comparisons**, Hoover Institution Press, California.

Shy, John & Collier, Thomas W. (1986): **Revolutionary War**, in Peter Paret (ed.): *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Tembe, Joel das Neves: **A luta armada: enquadramento geral**, in Tembe, Joel das Neves (ed): *História da luta de libertação nacional*, Vol 1, Ministério dos Combatentes, Maputo.

Thom, William G. (1974): **Trends in Soviet Support for African Liberation**, Air University Review, July-August 1974, Document created: 10 October 2003. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1974/jul-aug/thom.html>

Vieira, Sérgio (2010): **Participei, por isso testemunho**, Editorial Ndjira, Maputo.

**COMO OS NOSSOS PAIS: PODEM OS MOVIMENTOS SOCIAIS
IMPLICAR NO ESTADO DE EXCEÇÃO?
UM DIÁLOGO COM GEORGIO AGAMBEM**

***Just like our parents: Social Movements may result the
State of Exception?
A dialog with Gergio Agambem***

André Panno Beirão*

Resumo:

A ocorrência de movimentos sociais que ganham ruas e apelo midiático pode inferir a necessidade de medidas extremas, seja para o acolhimento de demandas ou, de forma mais violenta, do enfrentamento do poder vigente ao clamor popular. Nesse contexto, o presente trabalho procura trazer reflexão sobre a distinção conceitual de diversos institutos jurídicos ou supra-jurídicos que podem ser, muitas vezes equivocadamente, evocados como: estado de necessidade, estado de emergência, estado de sítio, intervenção interna e, por fim, o estado de exceção. A análise desses instrumentos é feita a partir do profundo estudo do tema de Georgio Agambem, que por sua vez, evoca origens germânicas (Carl Schimtt) dos institutos abordados. Procura-se distinguir os conceitos e cotejá-los com a ordem jurídica brasileira, fundamentada no Estado Democrático de Direito, para, enfim, procurar demonstrar que os acontecimentos populares da segunda década deste século, no Brasil, não se revestem dos requisitos mínimos ao clamor de se tratar de uma situação patente de uso dos referidos instrumentos.

Palavras-chave: estado de exceção, estado de necessidade, estado de emergência, estado de sítio

* Doutor em Direito Internacional na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN), Capitão-de-Mar-e-Guerra da Reserva Remunerada. Coordenador e professor do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval.

Abstract:

The occurrence of social movements that occur at the cities and media appeal can infer the need for extreme measures, either for accommodating demands or, more violent form, by confronting the current power to the popular outcry. In this context, this paper seeks to bring reflection on the conceptual distinction of various legal or supra - legal institutes that can be often mistakenly, referred to as the state of necessity , a state of emergency , state of siege , internal intervention and finally , the state of exception . The analysis of these instruments is taken from the deep study of the subject Giorgio Agambem, which, evokes the Germanic origins (Carl Schmitt) institutes addressed. This article seeks to distinguish the political and legal concepts and compare them with the Brazilian legal system, based on the Rule of Law, to finally attempt to show that the Brazilian popular events, at the second decade of this century, are not lining the minimum requirements to cry the use of these instruments.

Keywords: state of exception, state of necessity, a state of emergency, state of siege

Introdução

Ao longo da década de 1960, o mundo, em franca vigência bipolar, confrontou-se com uma série de movimentos populares e repressivos que fez reacender questionamentos sobre o papel repressivo ou permissivo dos Estados em relação a essas demandas sociais. O ano de 1968 foi especialmente marcante nesse sentido.

A virada da bipolaridade internacional à uma ascendência unipolar diante de um mundo multipolarizado, ao final da década de 1980 e início dos anos 90, parecia ser um momento de recrudescimento desses movimentos sociais. Ainda mais que diversos Estados começaram a abandonar estruturas de poder mais impositivas e começaram novos ventos de democracia sobre muitas regiões (em especial no continente americano). No entanto, a globalização de comunicações ainda era insipiente e esse movimento não alcançou repercussão internacional proporcional às mudanças em curso. E foram muitas.

Nos últimos anos, essa comunicação quase instantânea proporcionou momento diverso. Inicialmente, a África Saariana viveu movimentos de franca afronta ao *status quo* de política impositivas. A repercussão internacional foi pronta e redundou até mesmo em movimento bélico multi-estatal aos anseios de algumas nações¹. Pouco depois, esses movimentos acabaram por difundir-se em diversas nações do mundo árabe, o que acabou por permitir que diversos analistas internacionais configurassem o período por denominação impar de Primavera Árabe, quando se viu que a quimera de que movimentos sociais violentos pertencessem a um passado longínquo pôs-se por terra.

No entanto, achava-se que todos esses movimentos pertenciam a uma realidade tida como distante da sociedade brasileira. Mais uma vez, ainda que vivendo momento de plena vigência de estado democrático de direito, a sociedade brasileira resolveu despertar movimentos sociais que há muito não se faziam tão presentes. Uma série de movimentos sociais reivindicatórios sem demandas uníssonas começou a eclodir, em especial nas principais áreas urbanas brasileiras. A repercussão midiática e a fácil mobilização por instrumento ainda não utilizado anteriormente: a internet e suas redes sociais, fez com que, talvez de forma inédita, movimentos sociais nascessem sem a franca ascensão de lideranças político-partidárias ou de estruturados movimentos sindicais. Pareceu um momento impar de mobilização popular, inicialmente, completamente pacífico e clamante por se fazer ouvir pelos poderes constituídos. Alguns analistas chegaram mesmo a traçar paralelos entre a “Primavera Árabe” e o momento brasileiro: “o inverno brasileiro” – era junho de 2013.

Aos poucos, parcela do movimento tornou-se mais agressiva e as redes sociais que, inicialmente, apenas serviam a angariar adeptos, passaram a ser palco de articulações mais agressivas e que implicaram em momentos de franca violência dos manifestantes, agora talvez já não os mesmos, mas que, mesmo assim, causavam grandes distúrbios nas grandes cidades.

Diante desse cenário de fragilidade social, o poder constituído sempre tende a fazer uso dos instrumentos ao seu dispor para tentar resolver a questão: seja atendendo ao clamor ou reprimindo-o. Nesse cenário, até mesmo instrumentos jurídicos já longínquos no passado como o questionamento de condições vigentes para ações mais

¹ Vide a coalizão OTAN na intervenção armada na Líbia, em 2011 e o envolvimento internacional diante dos movimentos sociais na Tunísia e no Egito.

repressivas podem recrudescer. Daí a pretensão do presente trabalho em travar diálogo com profundo estudioso de situações jurídicas que impliquem no estabelecimento de “Estado de Exceção” para, enfim, tentar apresentar que, muitas vezes, a utilização de “medicação errada”, diante de “diagnóstico equivocado” pode agravar o problema.

Tentar a aventura de definir situações ambíguas e fenômenos sociais que fogem às conceituações tradicionais é tarefa árdua. Há que se mergulhar na natureza das opções e ações empreendidas e, portanto, carece de profundo conhecimento e pesquisa sobre o que é e o que não é claramente identificado. Giorgio Agambem resolveu enfrentar tal desafio ao imiscuir-se no estudo de uma situação fática, porém não necessariamente de direito, que é o estado de exceção. Sua obra “Estado de Exceção: *homo sacer*, II” além de oferecer brilhante análise doutrinária do tema, fez despertar a curiosidade de investigação (ainda que nem tanto profunda quanto mereça o tema, nem tão esmerada quanto este autor desejava) em tentar refletir sobre o que é e o que não é exceção; em especial diante dos conceitos doutrinários do Direito brasileiro. A curiosidade por compreender seu caminho metodológico que levou às definições apresentadas remete, necessariamente, a outra (e precedente) obra sua que é “O poder soberano e a vida nua” onde o autor descortina sua visão da total imobilidade do ser, perante a Ordem que lhe restringe seus mais fundamentais direitos.

Assim, este trabalho tem a pretensão de explicitar a compreensão de Agambem sobre o estado de exceção, apresentando os questionamentos (nem sempre respondidos) diante da reflexão e análise de sua construção teórica.

Origens da exceção e rigor terminológico

A incerteza do conceito corresponde exatamente à incerteza terminológica.² Mais ainda; se a situação de “exceção” tem sido verificada no Sistema Internacional por várias ocasiões (em especial durante a Alemanha Nazista, a qual retornaremos mais adiante): qual tem sido o entendimento e a incorporação de seu conceito nestes diversos países? A primeira dúvida que surge é: Se o ordenamento jurídico nada mais é que o enunciamento das regras da sociedade, pode a exceção ser prevista por este mesmo Ordenamento? Se o que caracteriza a exceção é a própria suspensão da ordem jurídica, como pode essa ordem prever sua abolição?

² AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio) p. 15.

Numa primeira e superficial abordagem, é possível rever a própria pesquisa de Agambem, que apresenta que França e Alemanha prevêem o estado de exceção em seus ordenamentos, enquanto que EUA, Inglaterra e Itália não o fazem. Mais uma vez deixa claro o não apaziguamento doutrinário sobre o tema. A idéia de "democracia protegida" inserida na Constituição liberal-democrática alemã de 1968, a partir de um "estado de necessidade interno" fomentou a discussão, já iniciada desde os primórdios do século XX, e que auxiliou o desenrolar da história das duas Grandes Guerras Mundiais. Na Itália, há associação ao estado de urgência (ou emergência) com o abuso dos decretos de urgência (o que, em um primeiro paralelo com o Brasil, poderia remeter-nos aos Decretos-lei do nosso Poder Executivo ou mesmo às Medidas Provisórias que, têm sua fundamentação primeira, exatamente na "urgência da ação"). Na Inglaterra não há previsão expressa do estado de exceção, mas há associação de conceitos com a *material law* que, em última análise, estaria mais para o conceito constitucional brasileiro de "estado de defesa" e de uma aproximação do primeiro conceito francês de "estado de sítio" (*état de siège*), porém distinto quanto à inclusão da preexistência de um "estado de necessidade ou emergência". Nos EUA a confusão terminológica também se apresenta: da associação do "estado de necessidade pública" com o "estado de emergência nacional" surge a possibilidade da instituição do estado de exceção (com ampla expansão dos poderes soberanos do Presidente).

Como se pode depreender do parágrafo precedente, além da ausência doutrinária em alguns países de renomada tradição constitucionalista, há um emaranhado de conceitos que hora são empregados com uma significação e hora com outras. Agambem apresenta, então, sua extensa pesquisa sobre o tema, retornando à sua análise desde os primórdios dos tempos modernos. É com estes que, pela primeira vez, passa a ser inserido no ordenamento jurídico o "estado de necessidade" como sendo o autêntico "estado da lei" (*necitas legem non habet*).

Desse dilema da possibilidade (ou não) de regulação normativa do "estado de exceção" (aqui nomeado por Agambem como estado de necessidade) é que ele apresenta algumas das fontes doutrinárias que embasaram as diversas posturas adotadas. A saída apontada por Santi Romano, e que foi adotada pela Itália, foi a instituição legal do "estado de sítio": "A fórmula (...) segundo a qual o estado

de sítio seria, no direito italiano, uma medida contrária à lei, portanto, claramente ilegal, mas ao mesmo tempo conforme ao direito positivo não escrito, portanto jurídico e constitucional.”³

No entanto, outras teorias vêm refutar a posição de Santi Romano quanto à associação de ‘necessidade estatal’ e ‘estado de exceção’. Por algumas destas, como, por exemplo, a de Mathiot⁴, no estado de necessidade: “o juiz elabora um direito positivo de crise, assim como, em tempos normais, preenche as lacunas do direito”. Ou seja, por esta teoria, a ‘exceção’ redundaria da lacuna do direito público, que vem a ser sanada pelo Poder Executivo, como situação de remediação de iminências.

Ainda assim, apesar da construção lógico-dedutiva e dialética entre teorias apresentadas por Agambem, permanece a questão: há coincidências entre os conceitos de estado de necessidade (individual, coletivo ou do Estado) com os conceitos de estado de emergência ou de urgência e, conseqüentemente, destes com os de estado de sítio e de estado de exceção? Essa é parte fundamental da questão inicial apresentada, à qual tentar-se-á esclarecer tendo como base o ordenamento e a doutrina brasileira, além do texto referencial de Agambem.

Necessidade não é exceção

O estado de necessidade, enquanto princípio jurídico, é plenamente definido e identificável quando referido ao indivíduo (ou, ainda mais extensivamente, a um grupo de indivíduos que se encontre nas condições previstas em lei). *Estado de necessidade real*: é a própria tipificação legal, ou seja, quando efetivamente existe a situação de perigo que descreve o “caput” do artigo 24 do Código Penal brasileiro. Trata-se de associação conceitual à teoria da equidade, proposta por Kant.

³ ROMANO, SANTI. *Frammenti di un dizionario giuridico*. Milão: Giuffrè, 1983.

⁴ MATHIOT, A. *La théorie des circonstances exceptionnelles*. Apud AGAMBEM, Giorgio. *Estado de Exceção: homo sacer II*. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio)

Pese a no considerar como 'inculpabilis' la acción realizada en estado de necesidad, puesto que, no obstante la situación de necesidad, se opone al imperativo categórico, si que la estimó 'impunibilis', dado que el autor, em caso de coacción irresistibile, ya no puede ser determinado legalmente a actuar conforme a Derecho. Así, el hecho realizado em estado de necesidad no debería ser castigado por razones de equidad.⁵

Não há grande dificuldade em se associar a premência pela segurança e defesa de alguém, com o conseqüente descumprimento de algum preceito positivo legal. A iminência da necessidade de preservação a justifica.

Haveria então, analogamente, situações de perigo iminente em que se pudesse vislumbrar como sendo o Estado o 'ente' acuado a agir à margem da lei? Seria este o caso do "estado de necessidade do Estado"? Para responder a essa possibilidade, recorre-se, inicialmente à conceituação teórica da 'legítima defesa do Estado' de Mommsen:

Como naqueles casos urgentes em que falta a proteção da comunidade, todo cidadão adquire um direito de legítima defesa, assim também existe um direito de legítima defesa para o Estado e para cada cidadão enquanto tal, quando a comunidade está em perigo e a função do magistrado vem a faltar.⁶

Ou seja, a ocorrência do estado de necessidade é que leva o Estado a não mais poder se ater ao ordenamento jurídico para se defender. A noção de ameaça à comunidade (seja ela externa ou interna) acaba redundando em ações à margem da lei, mas há claramente o *animus* defensivo. A necessidade permite que a lei geral não se aplique e, em seguida, se torna fundamento da própria lei excepcional. A necessidade seria uma lacuna do direito público, que o executivo é obrigado a remediar (ou seja, um princípio que se aplica, *ab initio* ao Judiciário e que, se estenderia ao Executivo).

⁵ KANT, Emmanuel, apud JESCHECK, Hans-Heinrich, *Tratado del derecho penal: parte general*, p.357.

⁶ MOMMSEN, T. *Römisches Staatsrecht*. Apud AGAMBEM, Georgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio), p. 69.

No entanto, tal carência (melhor que necessidade) ao invés de se apresentar como fato objetivo, implica claramente em um juízo subjetivo, sendo assim excepcionais apenas as circunstâncias declaradas como tais. Mais ainda, o que ocorre na realidade, não é o suprimento de uma lacuna, mas a suspensão da ordem jurídica (cria-se uma área nebulosa em que a lei não tem aplicação apesar de vigorar para as demais situações). A associação dos conceitos de 'estado de necessidade' e de 'estado de exceção', ao invés de colaborar na elucidação terminológica, pode implicar em dispersão conceitual. Assim, não parece ser esta a motivação de um 'estado de exceção'.

Emergência(ou urgência) não é exceção

O 'estado de emergência' ou de 'urgência' ou de 'defesa' seria, da mesma forma, subjacente ao estado de exceção? Cabe, então, outro retorno a esses conceitos a luz do entendimento da doutrina brasileira. Emergência e urgência, ainda que na doutrina da medicina carreguem conceitos diferentes (um se referindo à iminência do risco de vida e outro à necessidade de ser combatido com brevidade sob sérios riscos de agravamento do quadro clínico), na esfera jurídica não apresenta indícios de distinção (a não ser pela gradação da ação governamental a ser empreendida prevista no Código da Defesa Civil). Portanto, a própria doutrina legal respalda a equivalência entre estado de emergência e estado de urgência. A natural associação de ambos os conceitos à alguma ocorrência, além das expectativas da normalidade, é o que mais se aproxima do senso comum. No caso de alguma expressiva calamidade, há a associação da "decretação do estado de emergência" que se caracteriza pela suspensão temporária de parte do ordenamento jurídico vigente para facilitar o Poder Executivo na consecução das medidas necessárias ao afastamento da emergência ou urgência que acometeu a comunidade.

Ou seja, neste estado (de emergência), a despeito da suspensão temporária e localizada de parte do ordenamento jurídico (em especial quanto às obrigações de contratação pelo Poder Público) não há associação possível com ações ideológicas impositivas e com a supressão de garantias constitucionais de liberdade e individualidade. Conseqüentemente, parece infundada a comparação entre estado de emergência (ou urgência) com 'estado de exceção'.

Estado de Defesa não é exceção

A palavra 'defesa' já carrega consigo certa conotação de contraposição ao uso da força, o que já não ocorre com a palavra 'emergência'. No entanto, não é raro observar-se a equivalência conceitual entre 'estado de emergência' e 'estado de defesa'. No entanto, pretende-se abordar tal afirmação apresentando uma refutação a esta associação. O Título V da Constituição brasileira (Da Defesa do Estado e das instituições democráticas), Capítulo I (Do estado de Defesa e do Estado de Sítio) e a Seção I (que versa especificamente sobre o estado de Defesa, reservando à Seção II a previsão legal do estado de sítio) traz a previsão legal das situações de suspensão de algumas das próprias garantias constitucionais. O art. 136 vem, portanto, definir o estado de defesa:

(...) decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidos por calamidades de grandes proporções na natureza.

Como afirmado anteriormente, há no mesmo artigo referências a fenômenos de natureza completamente distintos a serem tratados com o mesmo remédio jurídico. A situação prevista no final do caput do referido artigo (...atingidas por calamidades...) estaria mais próxima da prevista no já abordado estado de emergência. Há clara evidência da preocupação do Constituinte em reservar espaço para ações discricionárias e céleres na solução de ocorrências espúrias que pudessem causar grandes danos à convivência comunitária.

No entanto, a primeira situação condicional prevista no artigo (... por grave e iminente instabilidade institucional...) é completamente distinta. A ordem constitucional vem exatamente ao encontro do anseio de uma sociedade por ter sua ordem institucional claramente regida e estável. Na ocorrência de grave ameaça à ordem institucional não se pode deixar de conjecturar que a própria Ordem Constitucional esteja em perigo. A salvaguarda no próprio texto da Carta Magna de suspensão temporária de direitos (ainda que localizada espacialmente) não exclui a possibilidade de sua aplicação em todo o território nacional (art. 136, § 1º).

Há clara preocupação do legislador originário em garantir que tal ato extraordinário deva se revestir de respaldo de diversas outras instituições (ato do Presidente da República, ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, ratificado nas vinte e quatro horas subseqüentes por maioria absoluta do Congresso Nacional). Entretanto, tais pareceres não são vinculantes, de modo que, sob sua exclusiva responsabilidade, o Presidente da República pode decretar 'estado de defesa' apesar do entendimento contrário desses Conselhos, ou de um deles. Cabe, portanto, a questão: e se for exatamente alguma destas instituições que estejam sobre "grave ameaça"? Resta, portanto, área nebulosa sem clara definição do *modus faciendi*.

Esta situação fictícia apresentada poderia então levar ao questionamento: nesse caso, qual seria a distinção do 'estado de defesa' do 'estado de sítio'? Para este questionamento pretende-se reservar a resposta para posterior análise do que seria, então, o 'estado de sítio'.

Estado de sítio não é exceção (ainda)

A origem do termo 'estado de sítio' advém da sua origem francesa (*état de siège*), assim denominado pela Assembléia Constituinte da França pós-Revolução⁷. Definiu-se que o 'estado de sítio' situava-se como que no entremeio do 'estado de guerra' e do 'estado de paz'. Recorrendo à exaustiva pesquisa histórica de Agambem, este relembra que, enquanto na paz as autoridades militares e civis atuam cada qual na sua esfera, na guerra, a autoridade civil deve "agir em consonância com a autoridade militar". Mais ainda reforça Reinach⁸ no instituído estado de sítio:

todas as funções de que a autoridade civil é investida para a manutenção da ordem e da polícia interna passam para o comando militar, que as exerce sob sua exclusiva responsabilidade.⁹

⁷ REINACH, T. *De l'état de siège. Étude historique e juridique*. Paris: Pichon, 1885. Apud AGAMBEM, Giorgio. *Estado de Exceção: homo sacer II*. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio), p.14.

⁸ Idem, , p. 16.

⁹ Há aqui clara contraposição ao conceito Clausewitziano de subordinação do poder militar ao poder político (e portanto não militar) na Guerra.

Não há, portanto, a previsão de suspensão da ordem constitucional e da lei.

Feita a referência histórica ao termo 'estado de sítio' há sua progressiva emancipação em relação à situação de guerra, à qual estava ligado, na sua origem. A denominação 'estado de sítio' passa a ser usada como 'medida extraordinária de polícia' em casos de desordens ou sedições internas, passando, assim, de efetiva ou militar, a fictícia ou política. Ou seja, enquanto em sua origem, o termo carregava forte apelo militar, a evolução histórica do conceito fez emergir novas formas de instituição de cunho mais político e, mesmo econômico, como lembra Agambem para os casos de 'emergências econômicas' que respaldaram sua instauração pelos governos de Poincaré (1924), Laval (1935) e Leon Blum (1937).

Passando, então, à realidade brasileira, há previsão constitucional do estado de sítio e há assentamento doutrinário de que este seria um agravamento da situação que pode ter ensejado a decretação de um estado de defesa. O estado de sítio, previsto pelo Artigo 137 da Constituição Federal Brasileira, consiste na suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais. Suspende as garantias dos direitos fundamentais e nunca, os próprios direitos fundamentais. Suspende aquelas limitações postas à ação governamental que acompanham a Declaração de Direitos. Com isso, alarga a esfera de ação legítima do Estado. É competência exclusiva do Presidente da República decretar estado de sítio. Entretanto, ao contrário do que ocorre com o 'estado de defesa', só o pode fazer depois de haver obtido a autorização do Congresso Nacional. O 'estado de sítio' só pode ser decretado, de acordo com os incisos I e II do referido artigo, em casos de grave comoção de repercussão nacional, diante da ineficácia das medidas tomadas sob o estado de defesa e, ainda, quando for declarado estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira.

Desta forma, considera-se respondida a questão intermediária que restou por esclarecer sobre qual a distinção entre 'estado de defesa' e 'estado de sítio'. O segundo é uma 'dose mais forte de remédio' para um mal maior que o primeiro. Assim, mais uma vez, alude-se à preocupação do legislador constituinte em garantir que tal instauração não ensejasse um retorno ao absolutismo do Poder Executivo, ao exigir o precedente 'aprovo' do Congresso Nacional.

No entanto, como já comentado na discussão anterior sobre a possibilidade de grave ameaça às instituições, mais uma vez resta área cinzenta se a instituição sobre suspeição (e ameaça) for exatamente o Congresso Nacional. A preocupação em não permitir a usurpação do poder foi tão relevante, que as restrições quanto ao caráter perene ou não do referido 'estado de sítio' são extremamente rígidas, com pouca margem de indefinição (art. 138, § 1º). Quanto à própria existência, e garantia da existência, da separação dos poderes, o constituinte foi mais específico ainda, ao incluir no texto constitucional algo espúrio que é a previsão óbvia de funcionamento da casa legislativa (art. 138, § 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas).

O que é exceção?

Feita, portanto, a revisão terminológica que buscou evidenciar as distinções entre estado de necessidade, estado de emergência, estado de defesa (de origem da Constituição Portuguesa, art.19) e estado de sítio, torna-se indispensável partir para a elucidação da questão inicial do trabalho: definido o que não é exceção, o que então é 'estado de exceção'?

Agambem, ao realizar sua investigação histórica a cerca do tema e sua previsão doutrinária faz um primeiro apontamento sobre o *Iustitium*, conceito instituído pelo direito romano que pode ser considerado um predecessor (proótipo) do *Ausnahmezustand*. Quando da percepção de perigo à República romana (*tumultus*), o Senado emitia um *senatus consultum ultimum*, pedindo aos cônsules (dentre outras possibilidades como: aos cidadãos, aos tribunos da plebe ou aos pretores) que adotassem medidas consideradas necessárias à salvação do "Estado". *Iustitium* significa, literalmente, 'interrupção, suspensão do direito'. No entanto, não parece correta a associação desse originário instituto romano ao conceito de ditadura (conforme conceituada por Carl Schmitt)¹⁰.

A seguir retoma-se a mesma origem francesa do *état de siège* para lembrar que o mesmo previa a 'suspensão do império da Constituição' numa segunda etapa (não mais na Carta Revolucionária de 1791, mas na instituída já sob os auspícios de Napoleão Bonaparte no início do século XIX). Assim estaria acrescentado o ingrediente

¹⁰ SCHMITT, Carl. *A ditadura*, São Paulo: Martins Fontes, 1997.

fundamental para Agambem caracterizar o estado de exceção que é a suspensão da ordem constitucional. Nessa situação estaria marcado o retorno à ordem pré-separação de poderes, com clara referência ao absolutismo. No entanto, mesmo o Poder Absoluto da época, normalmente estava associado à alguma forma regulatória de poder. Nessa situação portanto, com total vácuo legal, poderia-se caracterizar mais um 'estado de natureza' (pré-Ordem Estatal) que o autêntico 'estado de exceção'.

O subsequente refúgio referencial para Agambem parece ter sido Carl Schmitt que, desde 1922, teria definido que soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção.¹¹ A escolha intencional de Agambem para o termo 'estado de exceção', mais comum na doutrina alemã (*Ausnahmezustand*) em detrimento de estado de sítio ou de urgência, mais comuns nas doutrinas francesa e italiana, parece bastante adequado ao estudo da doutrina brasileira. Como já abordado, há clara distinção na compreensão destes outros institutos. O 'estado de exceção' seria, então, não um direito especial (como os referidos institutos anteriores ou mesmo o próprio direito de guerra), mas, enquanto suspensão da própria ordem jurídica, define seu patamar e seu conceito limite.

É em Schmitt que Agambem vai buscar essa afirmação da suspensão da ordem jurídica. Schmitt faz uma clara associação dos termos 'estado de exceção' e ditadura. Ressaltando que, se a ditadura visa defender ou restaurar a Constituição vigente, seria uma 'ditadura comissária' e, se tem sua base na própria figura da exceção a toda ordem pré-vigente, ter-se-ia então, a clássica ditadura soberana. Afirma ainda que, neste último caso, os termos 'ditadura' e 'estado de sítio' podem desaparecer e apenas restar o 'estado de exceção'.

¹¹ SCHMITT, Carl. *Filosofia Teológica*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

Portanto, há que se refletir quanto à possibilidade de sua previsão e prescrição na própria ordem jurídica. Neste caso há uma divergência de posicionamentos entre Agambem e Schmitt. Enquanto Schmitt argumenta que, a despeito da “suspensão a toda ordem jurídica”, não se pode conceber a ditadura (seja ela comissária ou soberana) como algo anárquico ou caótico – sem ordem. Portanto, para ele, há uma ordem, ainda que não propriamente jurídica, que rege (mais que regula) a ação do ditador. Sua solução é apresentada no seu livro “A ditadura” (*Die Diktatur*) com a apresentação de uma inscrição de algo externo ao direito como sendo – normas de direito e normas de realização do direito – na ditadura comissária (ou seja, com suspensão e não a completa extinção da Constituição). No caso da ditadura soberana, haveria a instituição de poder constituinte e constituído. Desta forma, Schmitt teria chegado à sua definição de estado de exceção: “lugar em que a oposição entre norma e a sua realização atinge a máxima intensidade”. Ou seja, a norma passa a vigorar sem nenhuma referência à realidade e, conseqüentemente, para Schmitt, Direito seria uma associação entre norma e exceção. Porém, se assim o compreendermos, quando o Direito for exceção, onde estaria a norma? Fatalmente estaria no “decisionismo”, no poder discricionário de decidir do Soberano.

Embora o enigmático, e aparentemente paradoxal, estudo de Schmitt tenha servido de pano de fundo ao aprofundamento de Agambem. Ainda restavam obscuros diversos pontos que ele julgava serem necessários a uma autêntica teoria sobre o estado de exceção. Para ele, o problema revestia-se muito mais de uma realidade factual que de uma questão de direito, em especial por dois motivos: primeiro, porque a exceção baseia-se na necessidade (ainda que já claramente diferenciada do ‘estado de necessidade’) por isso, não poderia ter norma jurídica; segundo, porque sua opção terminológica pelo termo exceção (já previamente comentada e enaltecida por este autor) se tornou difícil, por estar no limiar entre a política e o direito. Assim, se ele optou pela “exceção”, esta não pode ser compreendida no plano do direito.

Se Agambem faz o uso primeiro da conceituação de estado de exceção a partir do corolário da Revolução Francesa sobre o estado de sítio, considerado a partir da subordinação da autoridade civil sob a militar, acrescida da suspensão constitucional, porque doravante ele abandona este foco na relação civil-militar em sua análise, passando apenas a enfocar a suspensão constitucional?

O recurso histórico ao mais clássico e expressivo estado de exceção que se pode constatar foi o Reich de Hitler e nele é inequívoca a ascensão militar sobre a civil. No entanto, Agambem deixa transparecer no seu livro que essa característica da 'emergência militar' aos poucos foi cedendo espaço à 'emergência econômica'. Sua própria referência à Constituição alemã da República de Weimar, mostra que, em 1923, o governo usou o art. 48¹² para enfrentar a queda do marco, confirmando a tendência moderna de fazer coincidirem emergência político-militar e crise econômica. Sua análise do ocorrido na Alemanha, respaldado pelos profundos estudos de Hannah Arendt, levou-o a conclusão de que, uma 'democracia protegida' (por um guardião soberano da Constituição) não é uma democracia e que o paradigma da ditadura constitucional funciona, sobretudo, como uma fase de transição que leva fatalmente à instauração de um regime totalitário, refutando assim a justificativa de Schmitt de que o estado de exceção alemão presidido por Hindenburg teria sido imaginado sob os auspícios constitucionais e que este teria sido seu ferrenho guardião.

Havia que se esclarecer melhor então a passagem do foco político-militar para a supressão da separação de poderes e a consequente suspensão de direitos e garantias constitucionais. Assim, havia, portanto, que se recorrer a outros teóricos que pudessem auxiliá-lo nesta árdua tarefa de verificação da sua preocupação com a Ditadura do Poder Executivo, relegando o legislativo a mero ratificador da vontade absoluta do Executivo e, o Judiciário, a um vazio legal pela suspensão da ordem jurídica prévia. Seu foco passa a ser então na efetivação do poder que caracterizasse a exceção como sendo a ditadura (fosse esta constitucional – como citam Friedrich e Rossiter e, ainda, Schmitt, com seus conceitos de ditadura comissária ou soberana).

¹² Art. 48 da Constituição de Weimar – se no Reich alemão, a segurança e a ordem pública estiverem seriamente conturbadas ou ameaçadas, o presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias para o restabelecimento da segurança e da ordem pública, eventualmente com a ajuda das forças armadas. Para esse fim, ele pode suspender total ou parcialmente os direitos fundamentais estabelecidos nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. Apud AGAMBEM, G. *idem*, p.28 e 29.

Além da profunda influência de Schmitt em seus estudos, Agambem também apresenta destaque aos estudos desenvolvidos por Walter Benjamin (do qual é tradutor e organizador de suas obras completas em italiano), em especial do seu livro "Crítica da violência: Crítica do poder" (*Zur Kritik der Gewalt*)¹³. Há outras relevantes referências no estudo da base doutrinária do estado de exceção de Agambem: Herbert Tingesten, Frederick Watkins, Carl J. Freiderich, Clinton Rossiter¹⁴

Todos auxiliaram na compreensão da transformação dos regimes democráticos em consequência da progressiva expansão dos poderes do Executivo durante as Guerras Mundiais. Agambem considerou-os como "estafetas" do que hoje temos, ou seja, do estado de exceção como técnica de governo e como paradigma constitutivo da ordem jurídica.

Na profunda reflexão doutrinária de Agambem permanecia a necessidade de confirmar sua hipótese sobre se é possível ou não a exceção ser prevista pelo Ordenamento Jurídico. Se o que caracteriza a exceção é a própria suspensão da ordem jurídica, como pode essa ordem prever sua abolição? Portanto, o conflito sobre o *locus* do estado de exceção é importante e mal resolvido. Se a consideração deste fenômeno for como 'jurídico' (defendidos por Santi Romano, Hauriou e Mortati), o estado de exceção seria parte integrante do direito positivo, pois a necessidade que o funda age como fonte autônoma de direito. Outros defendem que a 'exceção' deva ser compreendida como fenômeno essencialmente 'político', ou seja, extrajurídico (corrente adotada por pensadores como Biscaretti, Balladore-Pallieri, Hoerni, Ranelletti, Carré de Malbourg e mesmo, o já citado, Rossiter). Para estes, a necessidade que funda a 'exceção' é essencialmente extrajurídica e, ainda que possa ter conseqüências no âmbito do direito, lhe é exterior por ter origem na necessidade dialética política.

¹³ BENJAMIN, W. Crítica da violência: Crítica do poder. In: *Documentos de Cultura, documentos de barbárie*. Org. e apresent. Willi Bolle. São Paulo: Cultrix, 1986.

¹⁴ TINGESTEN, H. *Le Pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après La Grande Guerre*. 1934.

WATKINS, F. *The problem of constitutional dictatorship*. In: *Public Policy*, 1, 1940.

FREIDERICH, C. J. *Constitutional Government and Democracy*, 1941.

ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 1948.

Se o que é próprio do estado de exceção é a própria suspensão (total ou parcial) da ordem jurídica, como poderia essa suspensão ser ainda compreendida dentro da ordem legal? Agambem argumenta que a discussão é fundamental, porém não conclusiva e que, portanto, o estado de exceção não é, em verdade, nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam. Há dois elementos que se tangenciam e superpõem na figura do soberano do estado de exceção: normativo-jurídico (*potestas*) e anômico-metajurídico (*autoritas*). Da mesma forma dicotômica quanto ao *locus* do fenômeno, há uma tensão permanente na articulação que visa manter o estado de exceção sob aspectos jurídico-políticos. Se os dois elementos, embora ligados, estão subjetiva, temporal e conceitualmente distintos, a dialética pode, de algum modo funcionar; mas, quando os elementos se fundem numa só pessoa, ou seja, quando se verifica um estado de exceção em que tais elementos se ligam; há o enorme risco deste sistema jurídico-político transformar-se numa máquina letal. Para ele, o que está em questão é o próprio limite do ordenamento jurídico: qual a força da lei?

Ninguém tentou de forma tão expressiva dar conta dessa questão quanto Agambem. A força da lei tem sua origem na tradição romana, definindo a capacidade de obrigar. Na era moderna, há enfoque na sua intangibilidade e superioridade ao poder soberano. Há, portanto, uma evolução do sentido de *vis obligandi* para a essência do ato que é superior aos demais. Ou seja, há uma conseqüente separação da 'força de lei' com relação à própria 'lei': disso decorre que atos praticados com 'valor de lei' podem não ter 'força de lei' e atos 'sem valor de lei' possam ter 'força de lei'. Os atos praticados no estado de exceção, portanto, vivem essa indeterminação quanto ao seu *locus* e ao seu caráter imperativo de 'força de lei' sem lei, daí o criativo conceito associado ao estado de exceção por Agambem, de ser esta uma situação com força de lei. O estado de exceção seria, então, um espaço em que a aplicação e a norma mostram sua separação e em que uma pura força de lei realiza uma norma cuja aplicação foi suspensa.

Talvez este seja um dos pontos mais criativos da doutrina de Agambem para tentar explicar o estado de exceção. Não há dúvida que o poder está sob algum tipo de ordenamento. Também é inegável que a suspensão da ordem constitucional não abole todo arcabouço legal pré-existente, apenas reduzindo à discricionariedade do soberano sobre o que manter e o que afastar. Assim, da mesma forma que seu *locus* não é nem intra nem extrajurídico, sua implementação não é nem pela força da lei, nem pela total abolição dela, daí a força da lei.

Há aqui o paralelo da teoria da necessidade com a teoria da exceção, previstos por Tomás de Aquino em sua *Summa Theológica*:

Aquele que, em caso de necessidade, age além do texto da lei, não julga a lei, mas o caso particular em que vê que a letra da lei não deva ser observada [*non iudicat de ipsa lege, sed iudicat de casu singulari, in quo videt verba legis observanda non esse*].¹⁵

Eis, portanto, o porque da constante associação simplificada do estado de exceção com o conceito de Ditadura (não mais a Comissária de Schmitt, onde se pretende restabelecer a ordem, mas a soberana). A lei perde sua superioridade e a discricionariedade do 'soberano todo poderoso' toma seu lugar.

Como se pode constatar, a construção doutrinária de Giorgio Agambem procurou descortinar não apenas o *modus operandi* das ditaduras, mas compreender sua razão de existência e seu entendimento à luz da natural dialética que existe entre a obediência à norma e à separação de poderes, instituídos desde os primórdios da era moderna, mas também entender como se estabelece essa relação no estado de exceção. Ou seja, não se trata de instrumento "legal" ou "supra-legal" a ser argüido em situação de tranquilidade institucional pautada em regime democrático. O acúmulo reiterado de manifestações populares não possui o *animus* de ruptura da ordem legal. Não é a ordem vigente que se pretendia abolir, apenas modificar pontos conflitivos.

¹⁵ AQUINO, T. de. *Summa Theologica*. Apud AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio), p. 41.

Considerações Finais

O estudo do fenômeno que motivou este trabalho, além de aprofundar a reflexão do pensamento de Agambem foi definir 'o que é' e 'o que não é' exceção e sua compreensão à luz da doutrina jurídica brasileira. Inicialmente, procurou-se estabelecer o devido paralelo dos diversos conceitos (exceção, sítio, emergência, urgência, necessidade) para procurar, dentro do rigor terminológico exógeno, adaptá-lo as peculiaridades da realidade brasileira: definir o que pode ser incorporado ou refutado, a partir do profundo estudo de Agambem sobre o 'estado de exceção'.

Talvez mesmo, por esse impulso de 'abrasileirar' o estudo, este trabalho devesse também, então, mergulhar na pesquisa sobre a existência (passada ou ainda presente) deste "estado de exceção" no Brasil. A tarefa seria bastante árdua e já trilhada por diversos pesquisadores nacionais, dentre sociólogos, políticos e, até mesmo, juristas. No entanto, resta no inconsciente nacional que os 20 anos de 1964 à 1984 foram, inequivocamente, anos de "exceção". Não há dúvidas que a ordem jurídica precedente foi abafada, para não dizer completamente suprimida. Não há dúvidas que direitos civis e sociais, em especial quanto à liberdade e individualidade foram atenuados (ou mesmo, abolidos). O "inverno brasileiro", no entanto, não deixou evidente o *animus* ideológico sobre o "regime de exceção" daquele tempo. Discorrer sobre a história contemporânea é tarefa árdua para muitos experientes historiadores, sobre a história do tempo presente é ainda mais desafiador e perigoso, assim refutome a, por enquanto, aprofundar minha análise sobre o passado recente brasileiro ciente de que, diante dos conceitos e da doutrina apresentados por Agambem, tal tarefa seria bastante simplificada, porém ainda assim, árdua.

Certo é que hoje, inequivocamente, o Brasil virou aquela página e tem buscado consolidar suas Instituições sobre a firme base constitucional de um Estado Democrático de Direito. Enquanto o país viu renascer a crença na autêntica separação de poderes (sem comentários mais aprofundados sobre a real situação dessa separação, vide novos temas bastante polêmicos e atuais como a Judicialização da Política ou Politização da Justiça e a "Ditadura das maiorias governamentais legislativas") era evidente a aversão dos legisladores constitucionais brasileiros em excluir da Ordem Jurídica a previsão legal do estado de exceção. Cito a consideração clara e concisa do natural distanciamento entre estes dois conceitos.

Por Estado de Exceção compreende-se, aqui, a organização política que, apesar de resguardar semelhanças estruturais com o Estado de Direito, distancia-se deste em alguns aspectos fundamentais. O Estado de Exceção realiza justamente uma suspensão da característica fundante do Estado de Direito, qual seja: a existência e o exercício dos direitos políticos, civis e sociais. É através da eliminação destas garantias de participação dos indivíduos na sociedade que o Estado de Exceção se afirma e se fortalece.¹⁶

Era evidente que a preocupação fosse inversa, dado o momento da nossa Constituinte de 1988, recém saída de um regime ditatorial. A própria previsão das eventuais possibilidades de suspensão de algumas das garantias individuais procurou revestir-se de inúmeros instrumentos de verificação, ratificação e temporalidade com a finalidade (subjetivamente inferida por este autor) de impedir sua banalização e possibilidade de retorno à situação dos vinte anos que lhe foram precedentes. A normatização do estado de defesa, do estado de sítio, ou mesmo de outros institutos constitucionais não abordados neste trabalho, que, entretanto, revestem-se de inequívoco interesse e contemporaneidade, como a Intervenção Federal nos Estados da Federação, procurou refletir essa “quase” impossibilidade “legal” de chegar ao que previamente definimos como estado de exceção. Daí a dificuldade inicial de se definir o não previsto e não definido pela norma; Agambem, efetivamente, contribuiu sobremaneira com esta empreitada.

O aspecto normativo do direito pode ser impunemente eliminado e contestado por uma violência governamental que ignora o direito internacional e cria, internamente, exceções permanentes, mas que ainda assim tentam respaldá-las no direito. Parece evidente que tal afirmação não deva ser tomada literalmente, mas ele mesmo explica o porquê do seu alerta:

¹⁶ MAIA, TATIANA V. O “ESTADO DE EXCEÇÃO” Benjaminiano e o III Reich Alemão. Disponível em: <http://www.historiahistoria.com.br/materia.cfm?tb=professores&id=29>, Acesso em 02/out. 2013.

O retorno ao estado de exceção efetivo, no mundo em que vivemos não é possível, [apesar de ainda ser facilmente identificado em várias nações que, no entanto, se situam à margem da sociedade internacional – nota minha] porque o que está em questão agora são os próprios conceitos de 'estado' e de 'direito'; mas é possível tentar deter a máquina, mostrando sua ficção central, porque entre violência e direito, e entre vida e norma, não existe nenhuma articulação substancial.¹⁷

¹⁷ AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio), p. 131 e 132.

REFERÊNCIAS

AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio).

AQUINO, T. de. *Summa Theologica*. Apud AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio).

BENJAMIN, W. Crítica da violência: Crítica do poder. In: *Documentos de Cultura, documentos de barbárie*. Org. e apresent. Willi Bolle. São Paulo: Cultrix, 1986.

FREIDERICH, C. J. *Constitutional Government and Democracy*, 1941.

KANT, Emmanuel, apud JESCHECK, Hans-Heinrich, *Tratado del derecho penal: parte general*, Madrid: Salzst, 1989.

MAIA, TATIANA V. O "ESTADO DE EXCEÇÃO" Benjaminiano e o III Reich Alemão. Disponível em: <http://www.historiahistoria.com.br/materia.cfm?tb=professores&id=29>, Acesso em 02/out. 2013.

MATHIOT, A. *La théorie des circonstances exceptionnelles*. Apud AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio).

REINACH, T. *De l'état de siège. Étude historique e juridique*. Paris: Pichon, 1885. Apud AGAMBEM, Giorgio. Estado de Exceção: *homo sacer* II. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio).

ROMANO, SANTI. *Frammenti di um dizionario giuridico*. Milão: Giuffrè, 1983.

ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 1948.

SCHMITT, Carl. *A ditadura*, São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. *Filosofia Teológica*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

TINGESTEN, H. *Le Pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après La Grande Guerre*. 1934.

WATKINS, F. The problem of constitutional dictatorship. In: *Public Policy*, 1, 1940.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)

Edição online Ed. Nº 7

Vol. I dez-jun 2015

Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA)
da Universidade Federal Fluminense



proppl_{uff}
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação & Inovação



Apoio

ESTA EDIÇÃO DA REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS CONTOU COM O APOIO DA PROPP/UFF,
VIA PROGRAMA DE APOIO À EDITORAÇÃO DE PERIÓDICOS

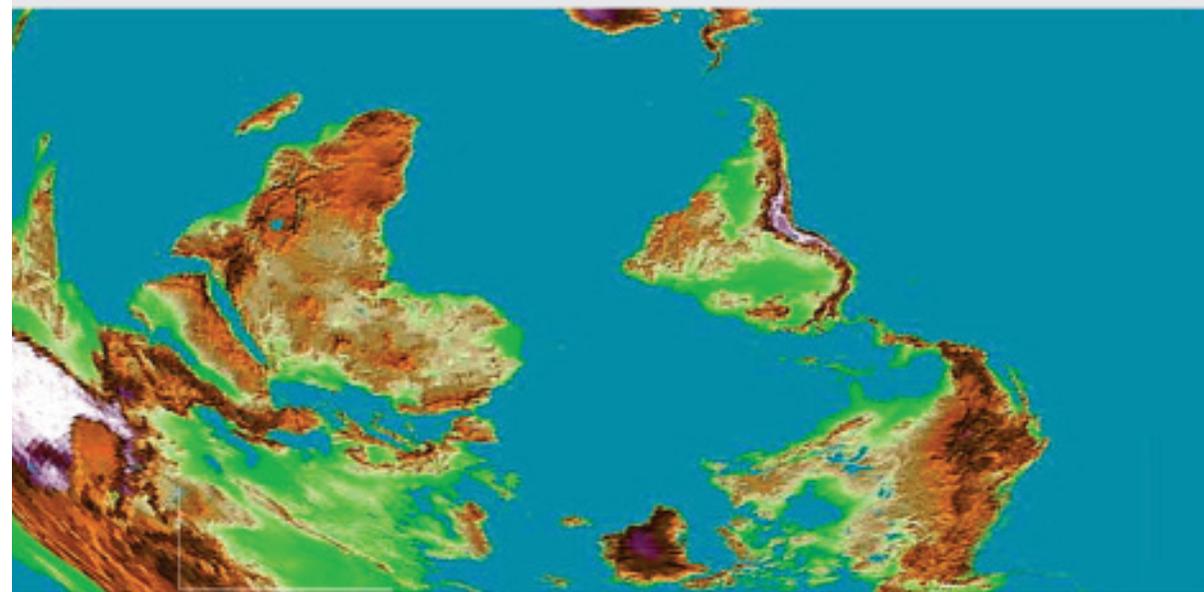
Realização

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

EDITORA LUZES
COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br

EDIÇÃO nº 7 - Vol. I
jan-jun 2015
ISSN 1984-5642



Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa.

Eurico de Lima Figueiredo

Professor Titular

Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense



Comunicação, Arte & Cultura

ISSN 1984564-2