

Controle e Defesa do Espaço Aéreo Brasileiro: política pública, estratégia e poder aéreo

Marcos Aurélio de Oliveira

Brasil e Estados Unidos: duas Geopolíticas em possível disputa

José Alexandre Altahyde Hage

BRICS no Sistema Internacional: desafios apresentados pela Crise Ucraniana

Ana Carolina Macedo Abreu

Mobilidade Humana, Fluxo de Refugiados e Supostas Ameaças Identitárias na União Europeia

Flávia Rodrigues de Castro

Jorge Calvario dos Santos

Interesses geoeconômicos escusos como ameaça ao Brasil no século XXI

Flávio Pietrobon Costa

Estudo do Caso Maersk Alabama: projetando o emprego dos mergulhadores de combate da Marinha do Brasil em ações de enfrentamento à pirataria marítima no Golfo da Guiné

Rodney Alfredo Pinto Lisboa

Robert W. Cox, Hedley Bull, o Realismo e o Liberalismo: crítica ou coerência?

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos

Repensando a Integração de Produtos Complexos de Defesa à Luz da Realidade de um País Periférico

Luiz Guilherme de Oliveira

Ataque Preemptivo: jurisdição brasileira em caso de guerra iminente

Graziene Carneiro de Souza

Mulher e gênero na História e nas Relações Internacionais

Lená Medeiros de Menezes

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

**REVISTA BRASILEIRA
DE
ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2016

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.

V. 8 nº 15 Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2015
228 p.

ISSN 2448-0223 (Edição Impressa)

ISSN 1984-5642 (Edição Online)

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

CDD 320

2016

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

SUMÁRIO - REST V. 8 nº 15 jan-jun 2016

AUTORES QUE PUBLICAM NESTA EDIÇÃO	7
REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS	
Editorial	1
Eurico de Lima Figueiredo	
Controle e Defesa do Espaço Aéreo Brasileiro: política pública, estratégia e poder aéreo	13
Marcos Aurélio de Oliveira	
Estudo do Caso Maersk Alabama: projetando o emprego dos mergulhadores de combate da Marinha do Brasil em ações de enfrentamento à pirataria marítima no Golfo da Guiné	33
Rodney Alfredo Pinto Lisboa	
Brasil e Estados Unidos: Duas Geopolíticas em Possível Disputa	57
José Alexandre Altahyde Hage	
Robert W. Cox, Hedley Bull, o Realismo e o Liberalismo: crítica ou coerência?	83
Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos	
BRICS no Sistema Internacional: desafios apresentados pela Crise Ucraniana	101
Victor Leandro C. Gomes e Ana Carolina Macedo Abreu	
Repensando a Integração de Produtos Complexos de Defesa à Luz da Realidade de um País Periférico	123
Luiz Guilherme de Oliveira	
Mobilidade Humana, Fluxo de Refugiados e Supostas Ameaças Identitárias na União Europeia	133
Flávia Rodrigues de Castro e Jorge Calvario dos Santos	
Ataque Preemptivo: jurisdição brasileira em caso de guerra iminente	151
Graziene Carneiro de Souza	

**Interesses geoeconômicos escusos como ameaça ao
Brasil no século XXI**

183

Prof. Dr. Flávio Pietrobon Costa

Mulher e gênero na História e nas Relações Internacionais

205

Lená Medeiros de Menezes

AUTORES QUE PUBLICAM NESTA EDIÇÃO

Ana Carolina Macedo Abreu

Graduanda do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e integrante do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN/UFF).

Flávia Rodrigues de Castro – UFRJ.

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa Nacional e da Segurança Internacional (PPGEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Relações Internacionais pela UFF. Foi pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (EGN/MB). Atualmente, participa do grupo de estudos migratórios da PUC Rio (GEM-RJ) e contribui como Pesquisadora Associada no Laboratório de Estudos de Sociedade e Defesa da Escola Superior de Guerra (LABSDEF/ESG).

Prof. Dr. Flávio Pietrobon Costa

Professor do Programa de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PRODEMA), e do Programa de Modelagem Computacional em Ciência e Tecnologia (PPGMC), da Universidade Estadual de Santa Cruz.

Graziene Carneiro de Souza

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos da Defesa e Segurança Internacional do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Atualmente é assessora no Ministério da Defesa (MD).

Prof. Dr. Jorge Calvario dos Santos

Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos da Defesa e da Segurança Internacional (PPGEST) do Instituto de Estudos Estratégicos da UFF. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-doutorado em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense. É assessor e pesquisador da Escola Superior de Guerra. Coordenador do Laboratório de Estudos sobre Sociedade e Defesa (LABSDEF) na Escola Superior de Guerra.

Prof. Dr. José Alexandre Althayde Hage

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutor e Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. Graduado em Sociologia Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Temas de pesquisa: política externa brasileira, geopolítica, política energética e ciência política.

Profa. Dra. Lená Medeiros de Menezes

Professora Titular de História Contemporânea da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora Visitante do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ. Em 2015, recebeu a medalha da Ordem de Mérito José Bonifácio da UERJ e o título de Grão-Mestre da referida Ordem. Doutora em História Social pela USP (1995), com Pós-doutorado na PUC-SP (2007). Mestre em História Social das Ideias pela UFF (1985). Especialista em História da América pela UFF (1983) e Licenciada em História pela UERJ (1869). Foi responsável pela elaboração de projeto e implantação do Mestrado e do Doutorado em História na UERJ, sendo a primeira coordenadora do Programa (1995), coordenadora geral por mais dois mandatos (2000-2002 e 2002-2004) e coordenadora do curso de Doutorado (2004-2006), pertencendo ao quadro permanente do Programa. É autora de dois livros principais: um premiado pelo Arquivo Nacional e o outro referência nos estudos sobre expulsão de estrangeiros, além de autora de vários capítulos de livros e artigos publicados no Brasil e no exterior, com destaque para Portugal, Espanha e França.

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira - UNB

Professor Associado da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG-UnB). Doutor em Política Científica e Tecnológica (DPCT/Unicamp). Mestre em Economia (PUC/SP). Pós doutorado École des Hautes Études en Science Sociales (EHESS, Paris/França). Pós doutorado Columbia University - School of International and Public Affairs (SIPA, Nova Iorque/EUA). Professor Visitante na Columbia University - SIPA (School of International and Public Affairs).

Prof. Dr. Marcos Aurélio de Oliveira

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Professor da Graduação em Ciências Aeronáuticas da Academia da Força Aérea. Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP), na área de Estado e Governo.

Prof. Rodney Alfredo Pinto Lisboa - PPGEM

Professor da Fundação de Ensino e Pesquisa de Itajubá (FEPI). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), da Escola de Guerra Naval (EGN). Sócio correspondente do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil (IGHMB).

Prof. Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos.

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Marília). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Coordenador do Curso de Relações Internacionais. Pós-Doutorando do Instituto de Economia da UNICAMP. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

Prof. Dr. Victor Leandro C. Gomes

Professor de Teoria Política no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (DEI), vinculado ao Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF. Coordenador do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN/UFF).

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EDITORIAL

A REST, publicada nas versões impressa e eletrônica, vem se afirmando, desde sua criação, em 2008, como canalizadora da produção acadêmica na sua área de atuação, cumprindo com rigor todas as recomendações exigidas pelas entidades nacionais e internacionais que avaliam a excelência editorial das revistas científicas.

A edição presente é robusta. Ela é composta por dez artigos sobre assuntos diversos na área dos Estudos Estratégicos, abordando a participação do Brasil e suas relações internacionais nos campos da política, da economia e de outros segmentos profundos e importantes para uma complexa rede de estudos na área dos estudos estratégicos. Para isso conta com nomes expressivos no meio acadêmico, apresentados nas páginas 7, 8 e 9, autores de artigos desenvolvidos ao longo destas páginas e que são de particular importância para o INEST.

Niterói, junho de 2016.

Eurico de Lima Figueiredo
Editor-Chefe

Marcio Rocha
Editor-Executivo

CONTROLE E DEFESA DO ESPAÇO AÉREO BRASILEIRO: POLÍTICA PÚBLICA, ESTRATÉGIA E PODER AÉREO

Marcos Aurélio de Oliveira *

RESUMO

Sob o binômio segurança e desenvolvimento e arcabouço jurídico próprio de regulação técnica e econômica instituiu-se como política pública o controle e a defesa do espaço aéreo brasileiro. Essas atividades estão subordinadas à autoridade aeronáutica nacional e, em aspectos pertinentes, vinculam-se ainda a tratados e organismos internacionais de regulação. Consolidou-se como política pública sob o então Ministério da Aeronáutica e atualmente funciona sob um imbricado sistema composto pelo Comando da Aeronáutica, responsável pela segurança do tráfego e defesa, e pela Secretaria de Aviação Civil e Agência Nacional de Aviação Civil, responsáveis pela regulação e fiscalização. O financiamento de investimentos e custeio desse sistema é feito por meio de recursos do tesouro nacional e por tarifas cobradas dos operadores e usuários do transporte aéreo. Tal modelo de financiamento configura importante campo de estudo dessa política pública espelhada em orçamentos não lineares, pois a arrecadação do tesouro e das tarifas acompanham os movimentos cíclicos da economia, comprometendo o atendimento das demandas tanto de usuários e operadores, quanto da estratégia de defesa e de manutenção do poder aéreo.

Palavras-chave: Controle do espaço aéreo, orçamento, poder aéreo, estratégia e defesa.

* Marcos Aurélio de Oliveira - Prof. Dr. Universidade da Força Aérea – UNIFA
e-mail: oliveiramarcos@hotmail.com

Introdução

O termo *aeronáutica* possui ampla possibilidade de emprego; pode designar a subárea da física que estuda uso do espaço aéreo pelo homem e seus fenômenos relacionados ou, resumidamente, designar a força aérea, de um país, ou ainda, a gestão do uso do espaço aéreo e suas atividades subsidiárias.

No presente trabalho¹ o termo *aeronáutica* será empregado para designar o complexo de atividades, que envolve de forma sistêmica a ciência, a tecnologia, a economia e a política, no planejamento, organização, gestão e operação de atividades civis e militares relacionadas ao uso do espaço aéreo brasileiro². Tal opção busca compreender a política pública de controle e defesa do espaço aéreo, à luz da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do pensamento do militar Giulio Douhet sobre poder aéreo.

Em suas diretrizes a END (Decreto 6703/2008) define que a organização das Forças Armadas será "sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença" (END 2008;3), sob a qual se desdobra:

A estratégia da Força Aérea será a de cercar o Brasil com sucessivas e complementares camadas de visualização, condicionantes da prontidão para responder. Implicação prática dessa tarefa é que a Força Aérea precisará contar com plataformas e sistemas próprios para monitorar, e não apenas para combater e transportar, particularmente na região amazônica. (Idem;14)

Na proposição de poder aéreo presente no pensamento Douhet sobre a importância da criação de um *Ministério do Ar* e sua abrangência, há a vinculação entre defesa e aviação civil:

¹ Este trabalho é resultado de debate ocorrido no GT4 do II Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – EBERI, em outubro de 2015, na Universidade Federal Fluminense.

² Reguladas por acordos, tratados, e regras internacionais e legislação nacional própria.

o ministério da aeronáutica deve ter plena competência para cuidar de todos assuntos aeronáuticos ... em todas as suas atividades que diretamente interessem à defesa nacional, a aviação civil deveria ser controlada por órgãos da defesa nacional (DOUHET, 1988; 102 e 113).

Assim, orientada pela ideia de poder aéreo e sob o binômio segurança e desenvolvimento, a aeronáutica brasileira se institucionalizou sob coordenação do Ministério da Aeronáutica³, resultando hoje em complexa estrutura civil-militar. Do lado civil se tem a Secretaria de Aviação Civil – SAC e a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, enquanto o lado militar, sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica – COMAER está estruturado em múltiplos subsistemas maiores que congregam hierarquicamente abaixo si outros muitos subsistemas menores⁴.

Compõe especificamente o objeto desse estudo o Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA), sob a responsabilidade do COMAER e seus subsistemas: Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB e Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro – SISDABRA. Esses sistemas compartilham recursos orçamentário-financeiros, humanos e infraestrutura em atendimento concomitante à segurança do tráfego aéreo e à defesa aérea.

Esse trabalho pretende compreender a estruturação dessa política pública como processo histórico e sua transformação recente com a passagem de parte da regulação para agência reguladora fora da esfera aeronáutica militar e como isso afeta o emprego do conceito de poder aéreo, pelo aspecto estratégico e subsidiariamente pelo aspecto de financiamento dos dois sistemas. E embora não se pretenda fazer extenso levantamento de dados orçamentários sobre arrecadação e aplicação dos recursos, se busca demonstrar a participação das receitas das tarifas no orçamento do COMAER para as atividades de vigiar, controlar e proteger o espaço aéreo.

³ Criado em 1941 e transformado em Comando da Aeronáutica – COMAER, em 1999, com a criação do Ministério da Defesa – MD.

⁴ Para compreensão melhor do objeto como política pública optou-se por uma abordagem sistêmica à descritiva de organogramas, competências e atribuições legais ou regulamentares dos órgãos componentes do SISDACTA, SISCEAB e SISDABRA.

Para estudar aspectos historicamente estruturados e as mudanças processadas é empregado o conjunto metodológico da análise histórico-estrutural, para os processos históricos e político-econômicos e aos postulados de Weber sobre a sociologia compreensiva, especialmente das relações causais e o da ação social racional com sentido, pois a racionalidade é intrínseca ao planejamento e às ações do Estado (WEBER, 2001:314 e 317). Com essa abordagem foi realizada pesquisa bibliográfica e documental em fontes impressas e eletrônicas, principalmente as bases de dados governamentais sobre legislação e orçamento.

Integrados no SISDACTA o SISCEAB e o SISDABBRA compartilham recursos orçamentário-financeiros, humanos e infraestrutura, no cumprimento de suas missões, caracterizando-se como política pública pelas especificidades do bem público oferecido e embora o controle e a defesa sejam uno como bem público, a prestação do serviço se distingue quanto à exclusão ou universalização e à divisibilidade, dadas as características técnicas e de escala.

O controle do espaço aéreo quando acionado como auxílio à navegação e às comunicações, é um bem público excludente, pois sua *contratação* e utilização implicam ao usuário pagamento pela forma e intensidade de uso⁵, mas também indivisível por razões técnicas e de segurança de voo, desde o momento que apresenta seu plano de voo e sua decolagem no aeródromo de origem, até sua chegada e finalização de taxiamento no destino. Já o SISDABBRA tem caráter não excludente e é indivisível, uma vez que provê a defesa do espaço aéreo como um todo⁶. SANTOS (1993;48) nos diz que “o modo de provisão seria, então, mais crucial para a determinação do *status* do bem, público ou não, do que suas propriedades intrínsecas”.

Na forma do provimento há grande participação do tesouro, pois a quase totalidade do corpo funcional, composto por civis e imensa maioria de militares, representa elevado gasto com pessoal pertencente ao COMAER⁷; a própria operação dos sistemas impõe também elevadas despesas correntes e há ainda as despesas de capital (investimento).

⁵ Torna-se usuário apenas aquele com capacidade de pagamento (forma de exclusão), conforme legislação.

⁶ Além dos sistemas de salvamento, resgate, investigação e prevenção de acidentes aéreos.

⁷ Incluindo a formação, capacitação e treinamento do pessoal.

As tarifas cobradas dos operadores civis pelo uso de toda infraestrutura de comunicação e navegação disponibilizada contribuem para a formação dos recursos orçamentários destinados ao SISCEAB e ao SISDABRA, nas formas de Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota – TAN e Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo – TAT⁸.

A forma como se estruturou a comunalidade dos sistemas de controle e defesa possibilita uma forma de provimento que evita a obsolescência dos sistemas pois, o Brasil é obrigado a atender aos dispositivos da ICAO, além das próprias exigências de desenvolvimento do mercado do transporte aéreo, e assim, indiretamente mantém atualizados seus sistemas de vigilância para a defesa aérea.

1 A estruturação da política de controle e defesa do espaço aéreo.

No Brasil, os assuntos relacionados à aeronáutica, como objeto de regulação e fiscalização pública, foram subordinados inicialmente ao Departamento de Aviação Civil – DAC, na estrutura do Ministério de Viação (transportes), em 1931, ainda na fase de estruturação e organização do Estado, no governo Vargas, enquanto as atividades aeronáuticas militares que se desenvolviam como Aviação Militar pelo Exército e Aviação Naval pela Marinha⁹.

Com a criação do Ministério da Aeronáutica, em 1941, constituiu-se uma autoridade aeronáutica sobre operação e uso de equipamentos, instalações e espaço aéreo brasileiro. As aviações militares do Exército e da Marinha foram agrupadas para dar origem e formação da Força Aérea Brasileira – FAB. Toda a responsabilidade pelo planejamento, gestão, operação e fiscalização direta ou indireta do complexo das atividades aeronáuticas foi transferida para o novo

⁸ Há ainda tarifas pelo uso da infraestrutura aeroportuária. Desconsideradas por não estarem diretamente vinculadas ao objeto e pelas recentes mudanças na gestão dessa infraestrutura mediante concessão à iniciativa privada.

⁹ Em 1910 foi realizada a primeira convenção internacional sobre aviação civil e só reuniu países europeus e, em 1919, em Paris, foi criada a Comissão Internacional de Navegação Aérea, enquanto para regulamentação da atividade aérea civil nas Américas foi realizada a Convenção Pan-Americana, em Cuba, em 1928.

ministério, envolvendo as organizações civis e militares, a legislação, a ciência e a tecnologia, as indústrias, a infraestrutura e os meios e a utilização do espaço aéreo, incluindo a transferência da subordinação técnica e administrativa do DAC, além obviamente dos aspectos estritamente militares da nova força armada e sua participação na II Guerra Mundial.

Ao final da guerra o Ministério da Aeronáutica voltou-se para sua estruturação como autoridade aeronáutica e o desenvolvimento desse importante seguimento de atividade, bem além do aspecto puramente militar da nova força armada para ser o *Ministério do Ar*¹⁰, conforme preconizava Douhet. Estendeu sua atuação sobre todas as áreas expostas no início desse trabalho, como pode ser bem exemplificado na esfera da ciência e tecnologia com a criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA e Centro Tecnológico Aeroespacial – CTA (atualmente subordinados ao Comando Geral de Tecnologia Aeroespacial). Iniciativas que mais tarde trariam contribuições para o desenvolvimento da indústria aeronáutica civil e militar, aeroespacial e de equipamentos de defesa. Na esfera da aviação civil além do DAC houve o desenvolvimento da infraestrutura de comunicação, auxílio e apoio à navegação, segurança de voo e aeroportuária, complementados pelo serviço de salvamento e resgate, e prevenção e investigação de acidentes.

O período que vai da década de 1950 à de 1970, foi marcado por uma complexa combinação entre ideologia e prática governamental de desenvolvimento e segurança que procurou substituir importações, estabelecer elevadas taxas internas de crescimento para a economia e *modernização* da sociedade brasileira. Nessa fase o desenvolvimento da aeronáutica acompanhou o processo de crescimento e desenvolvimento econômico do país, seja pela necessidade de manutenção e operação de um setor importante para

¹⁰ Em 1944 durante a Convenção Internacional de Aviação Civil (Convenção de Chicago), com a participação de representantes de cinquenta e seis países, foi criada a Organização da Aviação Civil Internacional – OACI (International Civil Aviation Organization – ICAO). Como as resoluções da convenção não foram ratificadas imediatamente, somente em abril de 1947 a ICAO se instituiu efetivamente como agência internacional e, posteriormente, se tornou uma agência especializada das Nações Unidas vinculada ao Economic and Social Council–ECOSOC. O Brasil foi signatário da convenção e é um dos dez países membros do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional.

um país de dimensões continentais, seja pela visão da segurança e construção do Brasil potência. Era necessário garantir a eficiência e a segurança do tráfego aéreo e adequar os meios de defesa aérea à sua relevância econômica, além de estimular o desenvolvimento e o crescimento do setor aéreo.

No que se refere ao objeto desse trabalho notamos a montagem de um imbricado sistema voltado ao desenvolvimento e à operação da aeronáutica nacional. Ainda na década de 1940 foram criados os primeiros serviços de proteção ao voo e de rotas aéreas e na década de 1960 foram iniciados estudos para modernização do sistema de proteção ao voo. Enquanto pelo lado da defesa fora instituído na década de 1950 o 1º. Esquadrão de Controle e Alarme (1º.ECA) cuja missão era exercer controle de comunicação e tráfego de aeronaves em uma zona de combate.

Com o Decreto-Lei nº 107, de 16 de Janeiro de 1967 o governo federal ampliou suas atividades, desapropriando as instalações, os bens e os equipamentos de telecomunicações pertencentes à Massa Falida de Panair do Brasil S.A, para constituir a empresa estatal Telecomunicações Aeronáuticas S.A. (TASA)¹¹. Seu objetivo foi manter a segurança de voo e as operações da Rede Internacional do Serviço Móvel Aeronáutico, antes operada pela Panair. Uma das fontes de recursos previstos para empresa recém-criada era a cobrança pelos serviços prestados.

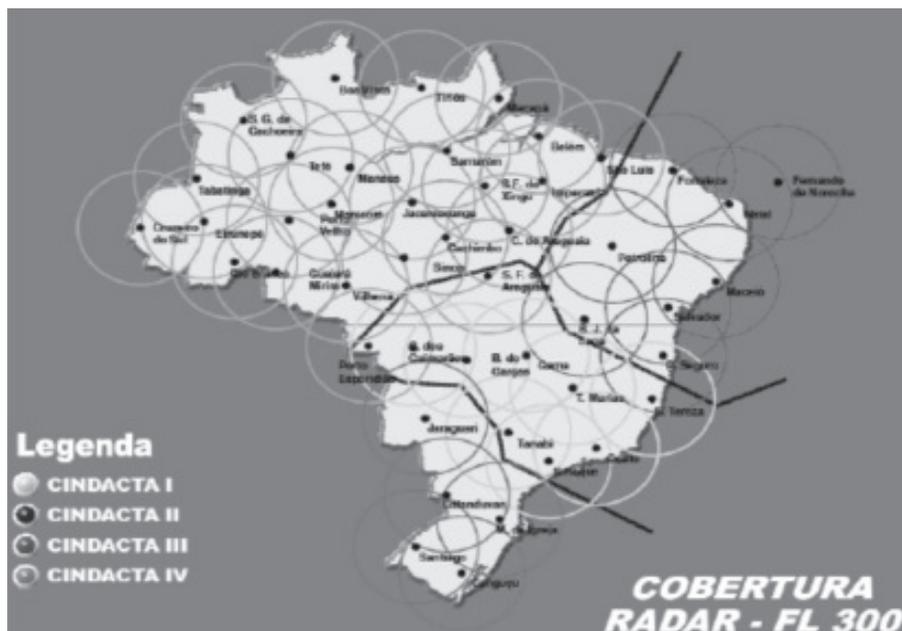
O Decreto 65 144, de setembro de 1969 instituiu o Sistema de Aviação Civil, considerado como reserva mobilizável do Ministério da Aeronáutica, tendo como órgão de coordenação central o DAC, enquanto se desenvolviam as pesquisas e as atividades do Serviço de Eletrônica e Proteção ao Voo, que resultaram no desenvolvimento do sistema de controle do tráfego aéreo.

Um marco na integração entre controle e defesa teve início nos anos de 1970 com os estudos para a implantação do Sistema de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (SISDACTA), resultando na instalação de complexa estrutura de comunicação, radares e outros equipamentos de apoio, e mais tarde, em 1973, no Núcleo do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (NUCINDACTA), transformado em 1980 no Primeiro Centro Integrado

¹¹ Mais tarde a TASA foi incorporada à INFRAERO (Decreto nº 1.691 de 8 de novembro de 1995).

de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA I). Depois vieram, em 1985 o CINDACTA II em Curitiba, em 1988 o CINDACTA III em Recife e em 2006 o CINDACTA IV Manaus, responsáveis pela total cobertura radar do espaço aéreo brasileiro.

Figura 1: Cobertura radar do espaço aéreo brasileiro.



Fonte: Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA¹²

O desenvolvimento nessa área resultou na estruturação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB, responsável pelo gerenciamento do tráfego aéreo civil e militar sobre o espaço aéreo brasileiro, em conformidade com tratados internacionais, sob coordenação do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA do COMAER. Todo o sistema foi montado de modo a atender ao tráfego civil e ao sistema de defesa aérea, compartilhando recursos financeiros, técnicos e humanos.

¹² FL - Flight Level 300 pés. Além do território visto na figura, há ainda toda cobertura sobre as águas jurisdicionais brasileiras, mais a extensão de apoio solicitada pela OACI no Atlântico, compreendendo uma cobertura total de 22 milhões de quilômetros quadrados.

Com os mesmos recursos há duplo controle sobre o tráfego aéreo, o regular que informa às autoridades aeronáuticas a natureza e o plano de voo pretendido e passa a ser acompanhado e regulado pelo sistema com a cobrança de tarifas de auxílio à navegação e de aproximação e movimentação em aeródromos, e voo considerado irregular, que será objeto e acompanhamento, e até interceptação se for o caso, pelas autoridades aeronáuticas militares.

Diante das transformações políticas e econômicas globais verificadas ao final do século XX e do esgotamento do modelo de Estado instituído no Brasil a partir da década de 1930, teve início nos anos de 1990 um processo que afetou muito a estrutura e o funcionamento dos aparelhos do Estado e desarticulou a capacidade de intervenção e regulação orientada pela ideia de redução do Estado ao mínimo e de abertura comercial da economia.

Para correção de rumos, ainda nos meados dos anos de 1990 procedeu-se uma reforma do Estado, reconfigurando sua forma de atuação junto à sociedade. Foi proposto e levado adiante o Plano Diretor de Reforma do Estado. Bresser Pereira (1999;89), apontando para o sentido das reformas da segunda geração "Sugiro que são três: tornar a economia nacional mais estável, e estado mais eficiente, e mais democrático."

Pode-se dizer, grosso modo, que essa proposta resultou na definição de atividades típicas de Estado e de atividades públicas não estatais, que embora públicas, não precisariam de provimento estatal. Essa percepção produziu a necessidade de criação de uma forma de acompanhamento regulador e fiscalizador estatal sobre essas atividades públicas não estatais com fins de atender aos interesses público e nacional.

Optou-se então pela criação de agências nacionais reguladoras aos moldes das *Nationational Agency* aplicadas nos EUA. Buscou-se a estruturação de autarquias que representassem os interesses do Estado e não de governos, contudo, para que tal objetivo fosse alcançado seria necessário o cumprimento de três premissas básicas: primeiro a existência de um corpo de leis consolidado em política pública para que a as novas agências não oscilassem no limbo entre *policy makers* e *law makers*; segundo, a essencial formação e consolidação de um corpo funcional técnico à altura dos conflitos a serem mediados entre grupos de pressão e controle social, interesse privado e interesse público, reguladores e meio

político (executivo e legislativo) e autonomia de atuação idônea e sujeição financeira no orçamento. E por último, consequência das premissas anteriores, legitimidade de atuação.

No âmbito daquela reforma maior foi criado, em 1999, o Ministério da Defesa – MD ao qual foram subordinadas as três forças singulares, e atribuídas as competências e funções de coordenação antes desempenhadas pelo Estado Maior das Forças Armadas – EMFA. Cada Ministério foi transformado em Comando militar subordinado ao Ministro de Estado da Defesa: Comando Exército, Comando da Marinha e Comando da Aeronáutica, mantidas as nomenclaturas e siglas estritamente militares: Exército Brasileiro – EB, Marinha do Brasil – MB e Força Aérea Brasileira – FAB. O EMFA, antes com *status quo* de ministério foi encaixado subordinadamente na estrutura do MD

O Ministério da Aeronáutica transformado em Comando da Aeronáutica – COMAER manteve, contudo, suas atividades e suas competências e atribuições legais históricas, tanto área militar, quanto para a aviação civil. Até então a aeronáutica brasileira atendia aos princípios poder aéreo de Duhet e Mitchell sobre uma administração centralizada e sistêmica da aviação civil e militar e o desenvolvimento tecnológico (Meilinger,1996).

O Departamento de Aviação Civil - DAC, criado em 1931, e remanescente do modelo anterior foi substituído pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em 27 de setembro de 2005¹³. Foi concebida no espírito das demais agências reguladoras, com objetivo de recuperar a capacidade regulatória e de intervenção do Estado em setores importantes para a sociedade e para a economia, embora se deva ressaltar que nunca tenha havido quaisquer suspeitas sobre a competência reguladora do DAC, que cumpria todas premissas para o bom funcionamento de uma agência.

A nova agência foi subordinada inicialmente ao MD, com assessoramento pelo COMAER aos assuntos pertinentes à sua esfera de atuação, e posteriormente transferida para a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/Pr, com sua criação em agosto

¹³ Foi a agência que mais demorou a ser criada. Apenas como base de comparação, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, foi criada em dezembro de 1996 e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL em julho de 1997.

de 2011, como Secretaria da Presidência e *status quo* de ministério, retirando a agência do controle do MD e afastando do COMAER parte da responsabilidade sobre a atividade aérea civil¹⁴.

Essa passagem confronta a proposição de poder aéreo enunciada no início desse trabalho, "... em todas as suas atividades diretamente interessam à defesa nacional, a aviação civil deveria ser controlada por órgãos da defesa nacional". (DOUHET, 1988;102).

O conceito de poder aéreo, e sua extensão para uma dimensão *aeronáutica*, no sentido aqui empregado, nasceu com a percepção de que a aviação como arma havia modificado a forma de combater. A aviação possui um poder de dissuasão e coerção militar para a segurança, a defesa e o ataque. Cumpre as funções *deterrence*, demonstrando capacidade de uso de meios e recursos, e *compellence*, demonstrando que tem possibilidade real de emprego e sucesso de sua capacidade. Contudo, a posse de aeronaves militares não esgota solitariamente a dimensão de poder aéreo, pois depende de muitas outras estruturas e provedores para se configurar como arma aérea com real poder (aéreo) coercitivo.

A criação de uma agência reguladora para a aviação civil, principalmente sem preencher antes aquelas premissas, atendeu a uma pressão política que pretendeu retirar o controle militar (DAC) sobre o setor, visto que a *aeronáutica* brasileira, desenvolvida sob o nacional desenvolvimentismo, deveria doravante, atender à lógica do mercado e a rigidez nacionalista dos militares poderia representar algum tipo de barreira. Deixado puramente à lógica do mercado o setor se expõe aos operadores estrangeiros e, um setor aeronáutico não estatal operado na maior parte por empresas estrangeiras contradiz a noção de poder aéreo.

Tais alterações na estrutura de regulação provocaram também mudanças na forma de financiamento do sistema, cujas fontes são o tesouro nacional diretamente e as tarifas cobradas dos usuários do sistema indiretamente.

¹⁴ Muitos militares deram suporte ao funcionamento da nova agência, que até hoje não foi totalmente estruturada para sua atividade fim.

2 O financiamento do sistema de controle e defesa do espaço aéreo brasileiro.

O financiamento de investimentos e custeio desse sistema é feito por meio de tarifas cobradas dos operadores e usuários do transporte aéreo e de recursos do tesouro nacional. As receitas resultantes da cobrança de tarifas constituíam inicialmente recursos para dois fundos: o Fundo Aeronáutico e o Fundo Aeroviário. Há uma complexa legislação sobre os dois fundos desde sua criação (leis, decretos, portarias, etc), modificada em muitas ocasiões.

O Fundo Aeronáutico foi criado em 1945 e modificado pelo Decreto-Lei nº 1.252, de 22 de Dezembro de 1972, assim caracterizado:

Art. 1º O Fundo Aeronáutico, criado pelo Decreto-lei nº 8.373, de 14 de dezembro de 1945, modificado pelo Decreto-lei nº 9.651, de 23 de agosto de 1946, é um fundo de natureza contábil destinado a auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento da Força Aérea Brasileira e para as realizações ou serviços que se façam necessários, no sentido de assegurar o cumprimento eficiente da missão constitucional da Aeronáutica.

O Fundo Aeroviário foi criado pelo Decreto-Lei 270, de 28 de fevereiro de 1967:

“Cria o Fundo Aeroviário e o Conselho Aeroviário Nacional e dispõe sobre a constituição do Plano Aeroviário Nacional e a utilização da Infraestrutura Aeroportuária Brasileira, estabelecendo as taxas correspondentes”;

e modificado pela Lei 5989, de 17 de dezembro de 1973, assim caracterizado:

“Art. 1º O Fundo Aeroviário, criado pelo Decreto-lei nº 270, de 28 de fevereiro de 1967, é um Fundo de natureza contábil, destinada a prover recursos financeiros para execução e manutenção do que prevê o Sistema Aeroviário Nacional, podendo ser aplicado em projetos, construção, manutenção, operação e na administração de instalações e serviços da infraestrutura aeronáutica”.

A Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, estabeleceu a cobrança pelos serviços aeroportuários: de embarque de passageiros, de pouso, de permanência de aeronave, de armazenagem, de capatazia e tarifa de conexão, e a cobrança pelo uso das instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea.

Mais tarde as tarifas sobre os serviços de apoio e comunicação à navegação foram objeto do Decreto-lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981, regulamentado pelo Decreto nº 86.864, de 21 de janeiro de 1982, que estabeleceu no Artigo 3º.:

I - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea TAN - devida pela utilização dos serviços de informações aeronáuticas, tráfego aéreo, meteorologia, facilidades de comunicações, auxílio à navegação aérea e outros serviços auxiliares de proteção ao voo proporcionados pelo Ministério da Aeronáutica ou por empresa especializada da Administração Federal Indireta, a ele vinculada; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

II - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios rádio e visuais em área terminal de tráfego aéreo TAT - devida pela utilização dos serviços de tráfego aéreo, facilidades de comunicações, auxílio para aproximação, pouso e decolagem em áreas terminais de tráfego aéreo, proporcionados pelo Ministério da Aeronáutica ou por empresa especializada da Administração Federal Indireta a ele vinculada; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave”.

Sobre as cobranças instituídas pela Lei nº 6.009¹⁵, de 26 dezembro de 1973, foi criado, pela Lei Nº. 7.920, de 12 de dezembro de 1989, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), no valor de 50% (cinquenta por cento) sobre as tarifas aeroportuárias, referidas na Lei nº. 6.009, de 26 de dezembro de 1973, sobre as tarifas aeroportuárias específicas e aquelas relativas ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações.

Em 1983, por meio do Decreto 89 121, foram caracterizadas as tarifas aeroportuárias: de embarque, de pouso, de permanência, de armazenagem e de capatazia, cujos recursos provenientes constituíam receitas do Fundo Aeroviário e da INFRAERO, sem definir a proporção dessa divisão.

Em 1992 a Lei 8 399 dividiu os recursos do adicional de tarifas em 74,76% para o governo federal e os restantes 25,24% para os estados e com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, pela Lei 11 182, de 27 de setembro de 2005, houve nova regulamentação sobre do Fundo Aeroviário, transferindo suas receitas para a ANAC.

Uma reforma ainda maior veio com a criação da SAC-Pr, por meio da Lei 12 462, de agosto de 2011, e a criação do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, cujas receitas são provenientes do adicional de tarifas criado anteriormente. Em 2012 pela Lei 12 648 o adicional de tarifas foi reduzido de 50% para 35,95, mantendo a divisão anterior entre governo federal e governos dos estados.

O modelo de financiamento torna importante o estudo dessa política pública, pois a arrecadação das tarifas acompanha os movimentos cíclicos da economia, impondo um *efeito sanfona* sobre o tesouro, pois quando economia está em crescimento a arrecadação das tarifas aumenta, aliviando o tesouro, que também usufrui do crescimento da arrecadação fiscal, contudo, quando a economia desacelera a arrecadação das tarifas também se reduz, justamente quando a arrecadação tributária do tesouro também diminui. Essa dessincronia é prejudicial tanto para o planejamento e gestão dos orçamentos, quanto para o investimento e a operação dos sistemas SISCEAB e SISDABRA.

¹⁵ Inicialmente os recursos provenientes das tarifas TAT e TAN eram recolhidos pela TASA, sendo esta obrigada a repassar ao então Ministério da Aeronáutica o montante relativo aos serviços que não prestou.

Não bastassem os aspectos financeiros e da fragmentação da regulação, resta ainda a forma como o setor tem sido tratado pelo governo, mais como objeto político, que política pública social, econômica e tecnicamente complexa. Numa perspectiva patrimonialista, a SAC e a ANAC tem entrado no jogo político da troca de cargos por apoios. Nessa perspectiva compromete tanto o atendimento das demanda de usuários e operadores, quanto a estratégia de defesa na concepção de poder aéreo.

Os dados operacionais do setor de transporte aéreo no Brasil demonstram um grande crescimento, o que exigiu e exige dos gestores da *aeronáutica* conhecimento técnico e capacidade gerencial para atender a essa demanda e manter os níveis de qualidade e segurança necessários. Mas por outro lado, temos que, um fluxo maior de aeronaves lícitas, possibilita iniciativas de tráfegos ilícitos, tentando se esconder nesse aumento de volume de tráfego, exigindo maior atenção para a parte responsável pela defesa aérea.

Figura 2: Fluxo de passageiros transportados pagos.



Fonte: Anuários do DAC e ANAC. Elaboração própria.

Esse aumento no número de passageiros sugere em um primeiro momento a otimização da infraestrutura preexistente criada em outros momentos da história do país¹⁶, ocupando a capacidade ociosa (planejada ou não) atingindo melhor escala, mas o aumento contínuo e rápido exige que novos investimentos sejam realizados em tempo hábil, de modo não saturar essa infraestrutura. Foi o que aconteceu no chamado *apagão aéreo* do verão de 2006.

Quadro 1: Número de passageiros pagos, doméstico e internacional em anos escolhidos.

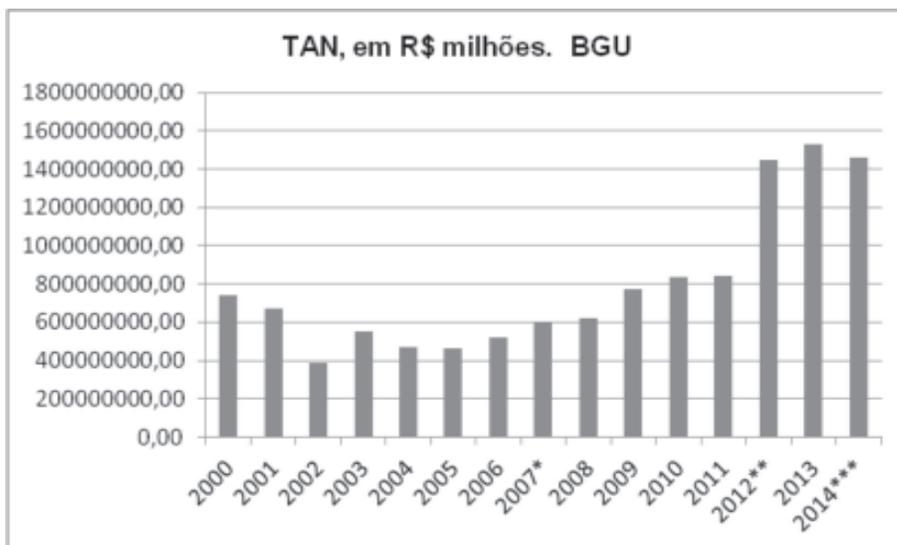
Passageiros transportados pagos		
ANO	Doméstico	Internacional
1980	10.481.811	1.764.273
1990	14.150.784	2.654.461
2000	28.016.184	4.858.047
2010	70.148.155	15.371.602

Fonte: Anuários do DAC e ANAC. Elaboração própria

Quando confrontamos os dados acima com a figura 3 abaixo, notamos como a arrecadação da principal tarifa vinculada ao controle do espaço aéreo se comportou no período de 2000 a 2014. Se visto pelo lado dos operadores, entre 2000 e 2011, a arrecadação menor correspondeu a um custo menor, só corrigido em 2012, mas visto pelo lado do tesouro e da gestão dos sistemas de controle e defesa, há uma transferência indireta de recursos do público para o privado.

¹⁶ Grande parte herdada da fase nacional desenvolvimentista e do II Plano Nacional de Desenvolvimento de 1974.

Figura 3: Receitas da Tarifa Uso Comunicação e Auxílio a Navegação Aérea em Rota – TAN, extraídas do Balanço Geral da União.



* Inicia ANAC

** Em 2012 houve correção dos valores das tarifas pela Portaria 511 de 01/11/2011, congeladas desde 2006 .

*** 2014 LOA passou por revisão por razões fiscais e BGU não revisado.

Fonte Balanço Geral da União. Elaboração própria. Valores não deflacionados.

Não sabemos afirmar se tal procedimento constituiu efetivo subsídio ou política controle indireto de preços e da inflação, tal como se processava na década de 1980, quando empresas estatais seguravam preços de insumos vendidos ao setor privado promovendo uma transferência indireta de renda via tesouro nacional.

O sistema SISDACTA e seus subsistemas SISDABRA e SISCEAB seguem sua trajetória, dado o envolvimento internacional, às exigências técnicas e aos tratados relativos à segurança de voo, apesar de questões políticas e orçamentárias domésticas. Até aqui os sistemas de controle e de defesa do espaço aéreo estruturados no conceito de poder aéreo tem elevado reconhecimento na comunidade da aviação civil nacional e internacional e atendido estrategicamente à dissuasão militar. Contudo, desperta aos interessados em políticas públicas, principalmente as ligadas à defesa, a atenção sobre essa política na atualidade e para o futuro.

Considerações finais

Buscou-se no trabalho caracterizar a política de controle e defesa do espaço aéreo brasileiro como política pública empenhada em garantir a segurança das operações aéreas e a defesa do espaço aéreo nacional. Notamos que ao longo de sua estruturação e de seu desenvolvimento dois vetores foram importantes: a visão estratégica de poder aéreo com uma autoridade aeronáutica centralizada e as demandas internas e externas do setor aéreo civil de uso privado e comercial. Contudo, também foi possível constatar que o conceito de autoridade aeronáutica centralizada foi abandonada e que as tarifas que ajudam no financiamento do sistema estão à mercê ou das oscilações da economia, ou da visão política de curto prazo. E assim, ao comprometer a compreensão, sobre poder aéreo, compromete-se também visão estratégica de atividades vitais para a aeronáutica brasileira, o controle e a defesa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Anuário da Aviação Civil. Agência nacional de Aviação Civil. Vários anos. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

_____. Constituição Federal. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>. Acessado em 01/07/2013.

_____. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Comando da Aeronáutica. História do controle do espaço aéreo brasileiro. 2ª. Ed. 2014. Disponível em: <http://www.decea.gov.br/>

_____. Legislação Federal. Leis e Decretos. <http://www2.camara.leg.br/buscatiponormaF=&o=relevance&v=legislacao&numero=&ano=1988&btnPesquisar.x=9&btnPesquisar.y=10&btnPesquisar=OK>. Acessados entre 01/02/2014 e 20/09/2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: _____ ; WILHEIN, J. e SOLA, L. (Org.) Estado e sociedade em transformação. São Paulo: ed. UNESP/Brasília: ENAP, 1999.

DOUHET, G. O domínio do ar. Belo Horizonte: Itatiaia; Rio de Janeiro:

INACER, 1988. (Col. Aeronáutica v2).

MEILINGER, P. S. Dez proposições referentes ao poder aéreo. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-p/1996/1tri96/meiling.html>
24/09/2015

SANTOS, W.G. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

WEBER, M. Metodologia das ciências sociais, parte 1 e 2. 4ª. Ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Ed. UNICAMP, 2001.

ESTUDO DO CASO MAERSK ALABAMA: PROJETANDO O EMPREGO DOS MERGULHADORES DE COMBATE DA MARINHA DO BRASIL EM AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ*

MAERSK ALABAMA CASE STUDY: PROJECTING THE EMPLOYMENT OF BRAZILIAN NAVY COMBAT DIVERS IN CONFRONTATIO AGAINST MARITIME PIRACY IN THE GULF OF GUINEA

Rodney Alfredo Pinto Lisboa**

Resumo

Levada a efeito nas proximidades da costa da Somália, a ação pirata que ocasionou a captura de um navio mercante de bandeira norte-americana e o subsequente sequestro de Richard Phillips, oficial comandante da embarcação, levou a Marinha dos EUA, operando em águas internacionais como parte de uma força-tarefa constituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), a solucionar a situação de impasse mediante o uso de força militar. Valendo-se da pesquisa bibliográfica, o presente estudo teve por objetivo investigar as condições nas quais ocorreu a operação de resgate do capitão do Maersk Alabama, de modo a projetar uma situação semelhante envolvendo uma embarcação de bandeira brasileira e a consequente ação dos Mergulhadores de Combate da Marinha do Brasil.

Palavras-Chave: Pirataria Marítima; Operação de Retomada e Resgate; Mergulhadores de Combate.

* Artigo elaborado como trabalho avaliativo da disciplina "Terrorismo como ameaça no século XXI: abordagem teórica e suas implicações no mar" do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) ministrado pela Escola de Guerra Naval (EGN).

** Docente da Fundação de Ensino e Pesquisa de Itajubá (FEPI); Discente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN); Sócio correspondente do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil (IGHMB). E-mail: rodneylisboa@yahoo.com.br.

Abstract

Held near the coast of Somalia, the pirate action that led to the capture of a merchant ship of the American flag and the subsequent kidnapping of Richard Phillips, commanding officer of the vessel, took the US Navy, operating in international waters as part of a task force formed by the United Nations (UN), to resolve the impasse through the use of military force. Considering the elements of bibliographical research, the present study aimed to investigate the conditions under which was the captain of the rescue operation of the Maersk Alabama, in order to design a similar case involving a Brazilian flag vessel and the consequent action of Brazilian Navy Combat Divers.

Key Words: Maritime Piracy; Recapture and Rescue Operation; Combat Divers.

1 Introdução

Realizada na costa africana em abril de 2009, a operação de resgate do Capitão Richard Phillips, oficial comandante do navio porta-contêineres MV¹ Maersk Alabama sequestrado por piratas somalis, é tomada como objeto de estudo da presente investigação. Este artigo tem o objetivo de analisar a ação militar executada pelos Mergulhadores de Combate (MECs) da Marinha dos EUA (*U.S. Navy*), projetando o engajamento do Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) da Marinha do Brasil (MB) em uma situação envolvendo a captura de um navio de bandeira brasileira em águas internacionais. Para tanto, realizamos a leitura sistemática do material bibliográfico e documental que forneceu os subsídios necessários para que pudéssemos estruturar esse artigo de modo a: conhecer os pormenores do evento que ocasionou o ataque ao Maersk Alabama; contextualizar a pirataria marítima no século XXI; distinguir a modalidade de pirataria executada pelos somalis; identificar os procedimentos operacionais conduzidos pela *U.S. Navy* neste caso específico; ponderar acerca do engajamento da MB em uma situação análoga envolvendo uma embarcação que navega ostentando o pavilhão brasileiro.

¹ Acrônimo de língua inglesa utilizado para designar um navio mercante (*Merchant Vessel*).

2 Conceitos e definições relacionados à pirataria marítima

Para que se possa compreender as particularidades relacionadas aos crimes cometidos por ação de pirataria marítima, criando condições para identificar, avaliar e reprimir iniciativas dessa ordem, torna-se fundamental estabelecer uma definição que seja aceita pela comunidade internacional. Estabelecida na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention on the Law of the Sea* [UNCLOS²]) no artigo 101, a pirataria marítima é definida como sendo:

- (a) Todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - (i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - (ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- (b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;
- (c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas (a) ou (b).³

Pela perspectiva do Direito Internacional, um ato de pirataria marítima cometido contra uma embarcação é caracterizado como crime, sobretudo, quando cometido em alto mar ou em águas sem jurisdição de nenhum Estado, tendo a finalidade de obter uma vantagem patrimonial. Respeitadas essas condições, e em

² Realizado na cidade jamaicana de Montego Bay em 10 de dezembro de 1982, constitui o tratado multilateral negociado pela ONU no qual os países signatários comprometem-se a assumir direitos e deveres em relação: a soberania do Estado costeiro sobre as águas adjacentes; a gestão dos recursos marinhos; o controle da poluição marítima.

³ UNITED NATIONS, Oceans and Law of the Sea. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Part VII. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part7.htm>. Acessado em: 27 jan. 2015.

cumprimento à jurisdição universal, todos os Estados são incitados a apresarem embarcações que cometam atos de pirataria. Por respeitar a competência jurisdicional penal como privilégio da soberania dos Estados, o Direito Internacional entende que qualquer ato ilícito cometido dentro do território nacional, incluindo as águas interiores, as águas arquipelágicas e as águas jurisdicionais, será considerado como Roubo Armado, cabendo ao Estado onde ocorreu o crime a competência de julgá-los conforme sua legislação.⁴

Considerada como uma ameaça que compromete a atividade naval mercante, a pirataria está diretamente relacionada ao aspecto político-estratégico⁵ da Segurança Marítima, uma vez que suas intervenções originam-se de ações adversas não autorizadas. Tomando por referência a geopolítica dos mares, ameaças dessa ordem são respondidas por iniciativa política ou militar dos mecanismos de coordenação regional e das instituições internacionais.⁶

3 Contextualizando a pirataria marítima no início do século XXI

A pirataria marítima constitui uma preocupação histórica que remete ao século XVI, estende-se pelo século XVII até tornar-se um fenômeno de proporções quase globais no século XVIII. Praticada desde a Antiguidade, a atividade pirata experimentou um forte declínio após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) em virtude do intenso patrulhamento oceânico que buscava coibir sua prática, a atividade pirata permaneceu restrita ao estreito de Málaca⁷ entre 1950 e 2005. Após esse período a pirataria passou a concentrar-se no Oceano Índico, sobretudo na costa da Somália e no Golfo de Áden, onde trafegam anualmente cerca de 25 mil navios.⁸ O foco dos piratas sobre essa região ocorre por três razões principais: a importância das rotas de

⁴ VENANCIO, *op. cit.*, pp. 143-144.

⁵ O segundo aspecto relacionado à Segurança Marítima considera o elemento técnico-operacional causado por riscos ou ameaças oriundos de acidentes ou eventos não intencionais.

⁶ PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu. *Segurança Marítima e Pirataria no Atlântico Sul: um balanço do ano de 2013*. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, jul./dez. 2013, p. 306.

⁷ Localizado entre a Península Malaia e a ilha de Sumatra, constitui a principal passagem que liga os Oceanos Índico e Pacífico.

⁸ VENANCIO, Daiana Seabra. *A Definição de Pirataria Marítima e as Implicações para a Segurança na Navegação*. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, jul./dez. 2012, p. 138.

navegação mercante que passam pela região (fundamentais para o comércio mundial); o significativo desenvolvimento das economias de países asiáticos; a fragilidade demonstrada por alguns Estados em coibir atos ilícitos.⁹

Por se tratar de uma atividade cujas características diferem conforme a região onde ocorrem, é pertinente identificar as particularidades que distinguem o modo somali de efetuar atos de pirataria. Situada no extremo oriental do continente africano, a Somália, conhecida pela sua geografia característica, predicado que lhe concedeu o título de “Chifre da África”, dispõe de um extenso litoral de 3.025km, banhado a leste pelo Oceano Índico e a norte pelo Golfo de Áden. Com uma taxa de analfabetismo de 62% e índice de desemprego na casa dos 80% nas regiões urbanas, a população somali encontra-se fortemente dividida por um sistema genealógico estruturado em clãs pertencentes à corrente sunita do Islamismo. Por encontrar-se disposta em uma região que possibilita o acesso ao Mar Vermelho, a costa da Somália comporta uma intensa rota de navegação mercante, uma vez que as embarcações que navegam em direção ao Canal de Suez, buscando a passagem para a Ásia e a Europa, trafegam ao largo do território somali.¹⁰

A ausência de autoridade estatal, por ocasião do colapso do governo¹¹ ocorrido em 1991, levou a população somali à condição de extremo subdesenvolvimento, mergulhando o país em um período prolongado de Guerra Civil. A crise socioeconômica, acrescida da

⁹ RODRIGUES, Alexandre Reis. A Pirataria Marítima e as suas Implicações Multidimensionais. *Instituto de Estudos Superiores Militares*. Lisboa, ano VI, n. 10, mai. 2011, p. 50-52.

¹⁰ RAMOS, Nuno Miguel Costa Gaspar Duarte. *Ameaças ao Transporte Marítimo – A Pirataria: estudo do caso somali*. Lisboa, 2012, 151 f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais) Universidade Autónoma de Lisboa – UAL, Lisboa, 2012, p. 33-36.

¹¹ Em 1977 o governo somali rompeu um acordo mantido com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em virtude da intrigas envolvendo a Etiópia, então um país rival da Somália. A cisão com a URSS fez com que a situação econômica do país se deteriora-se, ocasionando o surgimento de uma oposição beligerante na região norte do país no final da década de 1980. Já no início dos anos 1990, o grupo armado, que àquela altura ocupava grande parte do território somali, fragmentou-se a ponto de gerar uma séria de conflitos internos que precipitaram a queda do governo em 1991, mergulhando o país em um longo período de guerra civil.

concorrência desleal com os grandes pescadores estrangeiros, levaram os pescadores da região a buscar a pirataria como forma alternativa de subsistência.¹² Na década de 1990, valendo-se de rústicas embarcações de madeira (cuja autonomia do motor de popa era reduzida), os pescadores somalis limitavam-se a capturar pequenas embarcações estrangeiras que navegavam próximo à costa. Diante da chance de ganhar dinheiro com a atividade pirata, os somalis voltaram sua atenção para embarcações de grande porte, como navios petroleiros, graneleiros e porta-contêineres. A ameaça de captura e sequestro forçou as embarcações a alterarem suas rotas, distanciando-se do litoral. Os piratas passaram então a roubar navios menores (traineiras e cargueiros) com o objetivo de empregá-los como navios-mãe. Essas embarcações, rebocando barcos de madeira, tinham capacidade para se afastar da costa, permitindo que os piratas pudessem procurar por eventuais alvos. Quando uma grande embarcação era selecionada, três ou quatro barcos de madeira passavam a assediá-la, enquanto o navio-mãe permanecia à espreita um pouco além do horizonte.¹³

4 Assédio e invasão dos piratas somalis ao Maersk Alabama

Na manhã quente e abafada de uma quarta-feira, dia oito de abril de 2009, o navio porta-contêineres Maersk Alabama navegava as águas tranquilas do Golfo de Áden, no Oceano Índico. Construída na China em 1999, a embarcação de bandeira norte-americana¹⁴ flutuava suas 14.120 toneladas (acrescida das 17 mil toneladas de carga) a cerca de 300 milhas (482km) da costa da Somália pela rota marítima conhecida como EAF4¹⁵. Empilhada junto a uma infinidade de bens de consumo acondicionados em 1.092 contêineres de seis metros de comprimento, parte da carga transportada pelo navio era composta por suprimentos do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (ONU), destinados a combater a fome em países como Ruanda, Uganda e Congo.¹⁶

¹² PEREIRA, *op. cit.*, p. 316.

¹³ PHILLIPS, *op. cit.*, p. 71-72.

¹⁴ O Maersk Alabama pertence a empresa dinamarquesa AP Moller-Maersk Group, mas desde 2004 opera para a companhia norte-americana Waterman Steamship Corporation..

¹⁵ Rota marítima que partindo de Salalah (Omã) passava por Djibuti (República do Djibuti) chegando até Mombaça (Quênia).

¹⁶ PHILLIPS, Richard. *Dever de Capitão*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013, p.30-31.

Por volta das 07:00hs um dos 23 tripulantes do navio mercante observou a rápida aproximação de um pequeno barco, distante 3,1 milhas (4,9km) da popa do porta-contêineres a uma velocidade de 20 nós (37km/h). Imediatamente ele informou a ocorrência ao Capitão Richard Phillips, que ordenou à tripulação lançar mão de um conjunto de medidas defensivas antipirataria: a embarcação começou a executar manobras em ziguezague; as mangueiras que circundavam os 155 metros do casco foram abertas (despejando ininterruptamente jatos d'água com 100 libras de pressão por polegada quadrada); as grades que davam acesso ao passadiço e a casa de máquinas foram baixadas e trancadas; o Sistema de Alerta de Segurança do Navio (*Ship Security Alert System* [SSAS¹⁷]), que operava via satélite, foi acionado para alertar os Centros de Coordenação de Salvamento sobre a situação de emergência; foi estabelecido contato com o Controle de Operações de Comércio Marítimo do Reino Unido (*United Kingdom Maritime Trade Operations* [UKMTO¹⁸]) para reportar a iminência da abordagem de elementos adversos.¹⁹

A velocidade máxima de 18 nós (33km/h) não foi suficiente para que o navio cargueiro se desvencilhasse do cerco imposto pelos piratas somalis. Em poucos minutos a pequena embarcação posicionou-se a contrabordo²⁰ do Maersk Alabama enquanto os invasores ascendiam pelos seis metros do costado esquerdo valendo-se de uma rústica escada improvisada. Passados mais alguns minutos, dois dos quatro piratas, portando armas automáticas (fuzis AK-47), forçaram a entrada no passadiço alardeando sua intenção de tomar a embarcação e seus tripulantes como reféns. Considerando a série de eventos ocorridos entre o instante em que o barco pirata foi visualmente identificado, com o momento em que a tripulação foi subjugada, o intervalo de tempo que durou toda a ação não durou mais que 35 minutos.²¹

¹⁷ Constitui parte do Código de Medidas de Segurança Marítima e Portuária (*International Ship and Port Facility Security Code* [ISPS-Code]) que auxilia a Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization* [IMO]) na tarefa de reprimir os atos de pirataria e terrorismo contra o transporte marítimo.

¹⁸ Sediada em Dubai (Emirados Árabes Unidos), esta organização é responsável por promover a ligação de navios mercantes com embarcações militares presentes na região do mar da Arábia.

¹⁹ Idem, p. 106-112.

²⁰ Termo empregado para designar uma situação onde duas embarcações encontram-se posicionadas lado a lado.

²¹ Idem, p. 110-113.

Por volta das 19:00hs, após um dia estressante de muito calor e tensão, temendo uma ação militar por parte dos EUA e vendo frustrada sua iniciativa de controlar o navio para conduzi-lo até a Somália, uma vez que o controle da embarcação havia sido transferido para a praça de máquinas²² durante a confusão estabelecida no momento em que ocorria a abordagem, os piratas decidiram abandonar o navio levando trinta mil dólares que permaneciam guardados no cofre para serem usados em caso de necessidade. Intencionados a exigir uma vultuosa soma em dinheiro como forma de resgate, os somalis tomaram o Capitão Phillips como refém, lançando-se ao mar em um dos botes de resgate embarcados no Maersk Alabama.²³

5 A operação de resgate do Capitão Richard Phillips

A incapacidade do governo somali de combater a atividade pirata em suas águas jurisdicionais, levou o Conselho de Segurança da ONU, através da resolução 1.816 de 2008, a liberar as águas sob soberania somali para intervenção de Estados que, cooperando com o Governo Federal de Transição (GFT) da Somália, tencionassem reprimir a pirataria na região.

Em janeiro de 2009, mediante autoridade estadunidense e em estreita relação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Força Tarefa Combinada 151 (*Combined Task Force 151* [CTF-151]) foi constituída para combater a pirataria na costa da Somália e no Golfo de Áden.²⁴

Afastado cerca de 30 milhas (48km) da costa da Somália, o bote de resgate passou a navegar em direção ao litoral assim que se afastou do Maersk Alabama²⁵. Atemorizado no interior do pequeno barco confeccionado de fibra de vidro (medindo 9,28m de comprimento por 3,63 de altura), o capitão Phillips, submetido ao calor sufocante da África Oriental, era constantemente hostilizado pelos quatro piratas somalis. Por volta das 02:00hs do dia nove de

²² Por ocasião do assédio pirata, grande parte da tripulação do Maersk Alabama manteve-se abrigada na praça de máquinas, assegurando o controle do leme que direcionava a embarcação.

²³ PHILLIPS, *op cit.*, p. 157-165.

²⁴ PEREIRA, *op. cit.*, p. 316.

abril, o bote de resgate foi iluminado pelos holofotes do Contratorpedeiro USS²⁶ Bainbridge (DDG-96), um dos navios componentes da CTF-151. Outros dois navios de guerra norte-americanos situados no Golfo de Áden, a Fragata USS Halyburton (FFG-40) e o Navio de Assalto Anfíbio USS Boxer (LHD-4), foram mobilizados para oferecer apoio à operação de resgate. Após estabelecer contato pelo rádio, o capitão Frank Castellano, comandante do Bainbridge, iniciou as tratativas de negociação valendo-se de um interprete somali. Castellano foi informado das condições do refém, do valor exigido como resgate (dois milhões de dólares), além de obter permissão para enviar mantimentos para o bote de resgate.²⁷

Em Washington, o presidente Barack Obama, aconselhado por seu *staff*, autorizou uma operação militar em pequena escala após avaliar a situação de crise.²⁸ Na sexta-feira, um destacamento do Grupo de Desenvolvimento de Guerra Especial Naval (*Naval Special Warfare Development Group* [DEVGRU²⁹]), também conhecido como Equipe Seis do SEAL³⁰ (*SEAL Team Six*), foi desdobrado de sua base, localizada no estado norte-americano da Virginia, para a costa da Somália. Viajando no compartimento de carga de uma aeronave Boeing C-17, os quadros operacionais do DEVGRU executaram uma infiltração aérea, saltando de paraquedas além da linha do horizonte para não serem observados pelos sequestradores. Pousando na água, eles rapidamente subiram a bordo de duas Lanchas Pneumáticas de Assalto (*Rigid Hull Inflatable Boat* [RHIB]), também lançadas do C-17, de onde partiram ao encontro do USS Boxer.³¹

²⁵ Após embarcar um destacamento de 18 fuzileiros navais (*Marines*), o Maersk Alabama deixou a área em direção a Mombasa.

²⁶ Acrônimo de língua inglesa empregado para designar um Navio dos EUA (*United States Ship*).

²⁷ PHILLIPS, *op cit.*, p. 167-176.

²⁸ CHANT, Chris. *Special Forces: history, roles and missions, training, weapons and equipment, combat scenarios*. Bath: Parragon, 2012, p. 208.

²⁹ Componente das equipes SEAL especializado em ações de combate ao terrorismo.

³⁰ Acrônimo da língua inglesa empregado em referência à unidade de elite da *U.S. Navy*, cujos quadros operacionais estão aptos a operar no Mar (*Sea*), no Ar (*Air*) e na Terra (*Land*).

³¹ OWEN, Mark; MAURER, Kevin. *Não há Dia Fácil*. São Paulo: Paralela, 2012, p.84-88.

Na tentativa de se aproximar da costa somali, os piratas evitaram desembarcar em praias que não estivessem sob o controle do clã ao qual pertenciam, esse esforço adicional esgotou o combustível do bote de resgate deixando-o à deriva. A partir de então, atendendo a uma sugestão do comandante Castellano, os sequestradores concordaram que o bote fosse rebocado pelo Bainbridge. Eles concordaram também que um de seus companheiros fosse levado a bordo do contratorpedeiro para receber cuidados médicos.³²

No sábado, uma parcela dos SEALs alocados no Boxer (uma equipe de assalto, algumas equipes de atiradores de elite [*sniper* e observador], além de um componente de comando) foi transferida para o Bainbridge. Assim que desembarcaram no contratorpedeiro, os SEALs assumiram o comando tático da operação. Coube aos *snipers* a tarefa de revezarem-se em turnos de vigilância no balanço de popa³³ do contratorpedeiro, informando o componente de comando sobre os eventos que ocorriam no bote de salvamento enquanto aguardavam uma eventual ordem de execução de tiro. O grupo que permaneceu no Boxer deveria manter-se em prontidão, preparando-se para uma ação de resgate caso os sequestradores conseguissem desembarcar em território somali.³⁴

Devido ao trabalho de inteligência realizado no continente africano, informações relacionadas ao clã de origem e identidade dos sequestradores foram disponibilizadas para os responsáveis pela negociação. Até o levantamento feito pela Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency* [CIA]) na Somália, os dados relacionados aos piratas eram completamente desconhecidos.

No interior do bote, a tensão aumentava devido ao estresse provocado pelo calor, pelo longo tempo de confinamento, bem como pelo conjunto de medidas psicológicas adotadas pela Marinha com o propósito de minar o ímpeto e a resistência dos sequestradores. A noite, enquanto o bote de resgate era rebocado pelo Bainbridge, o cabo que ligava ambas embarcações era lenta e gradativamente recolhido, a fim de estabelecer uma distância entre as embarcações que favorecesse a ação dos *snipers*.³⁵

³² PHILLIPS, *op cit.*, p. 230.

³³ Parte da popa que se projeta sobre a quilha (peça estrutural situada na base do plano diametral e ao longo de quase todo o comprimento da embarcação).

³⁴ OWEN; MAURER, *op cit.*, p. 88.

³⁵ Idem, p. 89.

Sobre a ação dos *snipers* cabe aqui um esclarecimento. Na situação em que se encontravam, os SEALs embarcados no Bainbridge estavam distribuídos em uma plataforma móvel monitorando alvos em outra plataforma também móvel. Nessa circunstância, um elemento fundamentalmente importante a ser considerado é a condição do mar que permite uma superfície relativamente estável para a precisão do disparo.³⁶ Sobre esse aspecto, é imperioso ponderar sobre a série de variáveis relacionadas à balística³⁷ que podem influenciar a trajetória do tiro. Nesse sentido, além de analisar o estado do mar, é essencial avaliar: vento; temperatura; umidade; maresia; luminosidade; distância; vibração do navio (ocasionada em decorrência da ação dos motores que geram propulsão).

Na manhã de domingo, estando o capitão Phillips em situação de perigo iminente³⁸, com o bote de resgate a uma distância de aproximadamente 30m da popa do contratorpedeiro, os *snipers* reportaram condições favoráveis de disparo para o comando da operação. Precisamente às 7:19hs, com o trio de alvos em condição de "luz verde"³⁹, três disparos de ação coordenada⁴⁰ foram realizados de forma sincronizada e precisa. Dois dos piratas foram alvejados quando postaram-se junto à popa, do lado de fora do bote de salvamento, enquanto o terceiro recebeu o tiro fatal no momento em que fez aparecer sua cabeça em uma das diminutas janelas de observação distribuídas na parte superior da embarcação. Após cerca de 85 horas mantido em cativeiro sob condições extremas, Richard Phillips estava livre dos sequestradores que o ameaçaram.

³⁶ DIBO, Pedro Salgado. Sniper: arma da atualidade. *O Periscópio*. Niterói, ano XLVIII, n. 66, 2013, p. 28.

³⁷ Ciência que estuda todos os aspectos físicos relativos aos projéteis após o disparo de uma arma de fogo.

³⁸ JORDAN, David. *The U.S. Navy SEALs: from Vietnam to finding Bin Laden*. New York: Metro Books, 2012, p. 243.

³⁹ Condição na qual um alvo encontra-se devidamente enquadrado no retículo de mira do dispositivo ótico de uma arma de precisão, indicando uma situação favorável para que o disparo seja realizado.

⁴⁰ Em situações envolvendo a ação de atiradores de precisão, os disparos de ação coordenada são realizados ao mesmo tempo contra um único alvo ou contra alvos variados.

6 Considerações sobre uma eventual ameaça pirata contra uma embarcação de bandeira brasileira

Considerar uma situação hipotética, semelhante àquela em que ocorreu com a tripulação do Maersk Alabama, envolvendo uma embarcação de bandeira brasileira, requer algumas ponderações essenciais.

Em primeiro lugar é fundamental compreender os limites demarcatórios e a legislação dos espaços marítimos regulados pela UNCLOS, uma vez que o Brasil, como signatário desse acordo, deve portar-se no mar tendo as normas do referido documento como parâmetro. Nesse sentido, a UNCLOS determina o alcance de 12mn (22km) para estabelecer os limites do Mar Territorial, espaço onde predomina a soberania do país costeiro. A Zona Contígua constitui uma extensão marítima que se prolonga de 12mn até 24mn (44km), na qual o Estado costeiro poderá adotar medidas de fiscalização para evitar e/ou reprimir infrações às leis e regulamentos (aduaneiros, fiscais, sanitários, de imigração) em seu território ou no Mar Territorial.⁴¹ A Zona Economia Exclusiva (ZEE) constitui uma faixa de mar que se estende de 12mn até 200mn (370km), região na qual os direitos e liberdades de todos os Estados, incluindo o Estado costeiro, são regulamentados pelas normas da UNCLOS. Na ZEE o Estado costeiro tem exclusividade para normatizar a investigação científica, a preservação do meio marinho e a construção de ilhas artificiais e demais instalações.⁴² A Plataforma Continental abrange o espaço submarino que se estende para além do Mar Territorial como um prolongamento natural do território terrestre do Estado costeiro, sendo adotadas como referências limítrofes o bordo exterior da margem continental ou a distância de 200mn. O Estado Costeiro tem exclusividade para explorar e aproveitar os recursos naturais da Plataforma Continental, sendo necessário o consentimento do Estado caso uma nação estrangeira manifeste o interesse de fazê-lo.

⁴¹ UNITED NATIONS, Oceans and Law of the Sea. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Part II. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm>. Acessado em: 27 jan. 2015.

⁴² UNITED NATIONS, Oceans and Law of the Sea. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Part V. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part5.htm>. Acessado em: 27 jan. 2015.

Por sua vez, o Alto Mar constitui o espaço marítimo internacional, no qual nenhum país dispõe de autoridade para exercer soberania e cuja regulação é determinada pelo Direito Internacional.⁴³

Em segundo lugar é pertinente salientar que no Brasil a legislação que governa as atividades realizadas no Mar Territorial é aquela normatizada pelo Código Penal Brasileiro (CPB), o qual não tipifica os crimes de pirataria. A não tipificação dessa categoria de delito acarreta problemas, pois o ato de pirataria poderá ser julgado como um crime comum, cuja natureza difere da infração cometida, ou o tribunal responsável fica impossibilitado de condená-lo, uma vez que o CPB (art. 1º) determina que não existe crime sem legislação anterior que o defina.⁴⁴

Outro aspecto relevante a se destacar refere-se ao código antipirataria estabelecido em 2009 pela Organização Marítima Internacional (IMO⁴⁵). Denominado Código Djibouti, esse tratado foi elaborado com o objetivo de combater a pirataria na costa leste do continente africano, estabelecendo uma série de normas padronizadas que deveriam ser adotadas pelos Estados signatários. Por ocasião do Código Djibouti, uma série de mecanismos foram criados visando a repressão à pirataria e ao roubo armado, sendo os mais relevantes: criação de um fundo de combate à pirataria; o compromisso assumido pelos países membros em tipificar os crimes de pirataria nas respectivas legislações nacionais a fim de favorecer a universalidade no combate à essa categoria de crime; a troca de informações entre os Estados integrantes.⁴⁶

⁴³ UNITED NATIONS, Oceans and Law of the Sea. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Part VI. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part6.htm>. Acessado em: 27 jan. 2015.

⁴⁴ MATHUIY, Flávio Haruo. *Pirataria e "Novas Ameaças": Estratégias de Cooperação para Prevenção e Combate: o papel da Marinha do Brasil no combate à pirataria e roubo armado contra navios no Golfo da Guiné*. Rio de Janeiro, 2013, 84f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítima – CEPEN) Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, 2013, p. 19-20.

⁴⁵ Organismo vinculado à ONU responsável por instituir um sistema de colaboração multinacional referente a assuntos de interesse da navegação comercial.

⁴⁶ INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *The Djibouti Code of Conduct*. Disponível em: <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Documents/DCoC%20English.pdf>>. Acessado 28 jan. 2015.

Referimo-nos também à importância dos aspectos relacionados à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* [SUA⁴⁷]). Esse tratado, elaborado em consequência do navio de cruzeiro Achille Lauro em outubro de 1985, tem por finalidade garantir um conjunto de ações apropriadas visando reprimir atos ilegais realizados contra embarcações (captura pela força, atos de violência contra pessoas a bordo e introdução de dispositivos que podem destruir ou danificar o navio).⁴⁸

Também é relevante ponderar sobre a questão do Poder Marítimo⁴⁹ intervindo para assegurar os interesses brasileiros para além do Mar Territorial, em uma região que compreende a África Ocidental e a Antártida. Nesse sentido, levando em conta a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS⁵⁰), a Política de Defesa Nacional, estabelecida em 2005, incluiu a parte Oriental do Atlântico Sul (África Ocidental e Meridional) em seu entorno estratégico.⁵¹

A região do Golfo da Guiné, constantemente ameaçada pelos atos de pirataria marítima, interessa particularmente à política externa brasileira, em virtude da aspiração do Brasil de tornar-se uma potência regional. Localizado entre o paralelo 15 norte e 15 sul, o Golfo da Guiné banha a costa ocidental africana, possui grande potencial na produção de petróleo e gás natural, atraindo a atenção das indústrias petrolíferas internacionais (incluindo a brasileira Petrobrás) para suas águas. Geograficamente localizada próximo aos mercados da Europa e América do Norte, essa via de transporte marítimo apresenta-se como uma alternativa mais rápida e barata se comparada com exportações oriundas do Golfo Pérsico. Apesar

⁴⁷ No Brasil a SUA passou a vigorar em 2007, por ocasião do Decreto 6.136.

⁴⁸ CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria Marítima Moderna: história, situação atual e desafios. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, n. 14, 2009, p. 109.

⁴⁹ Projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais.

⁵⁰ Instituído em 1986, constitui o tratado que promove a cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região do Atlântico Sul.

⁵¹ LUIS, Camila Cristina Ribeiro. *Estratégia Naval da Marinha*: elemento direcionador ou vetor da ação externa brasileira no Atlântico Sul? Disponível em: <http://www.sebrei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365815734_ARQUIVO_CAMILA_SEBREI.pdf>. Acessado em: 10 de. 2014. p. 7-10.

do potencial energético e da localização estratégica do Golfo da Guiné, os Estados nacionais que compõem a região apresentam graves problemas de ordem política e social que comprometem a capacidade estatal de fiscalizar e proteger suas águas jurisdicionais, fato que promoveu o desenvolvimento da atividade pirata na região.⁵²

Neste ponto é importante esclarecer alguns pormenores acerca das diferenças existentes entre a tipologia dos atos de pirataria praticados na costa da Somália (região onde ocorreu o evento envolvendo o Maersk Alabama) e no Golfo da Guiné. Na região do Chifre da África os piratas buscam apresar o navio, a carga e a tripulação a fim de solicitar vultosa quantia em dinheiro como forma de resgate. Por sua vez, as ações piratas praticadas no Golfo da Guiné têm interesse voltado para os pertences dos tripulantes e a carga transportada, não se atendo ao sequestro do navio e à tomada de reféns. Digno de nota é o fato de que na região do Golfo de Áden os ataques piratas ocorrem em águas internacionais, fora da jurisdição de qualquer Estado soberano, enquanto que no Golfo da Guiné os eventos têm lugar em espaço marítimo sob jurisdição estatal, o que acarreta problemas relacionados às questões de soberania. Outro aspecto que merece destaque refere-se aos interesses envolvidos por traz da iniciativa pirata. Na Somália, os crimes são reflexo da interferência externa e representam ameaça às organizações estrangeiras. Por sua vez, na costa ocidental africana a ameaça encontra-se voltada diretamente para os países da região. As diferenças existentes no *modus operandi* dos piratas pode ser explicada, principalmente, pelas condições às quais se encontram os Estados nos quais as atividades de pirataria se originam. Especificamente nos casos supracitados, a Somália apresenta-se como um Estado extremamente fragilizado e imerso em uma crise político-econômica que degradou os sistemas de ordenamento social, enquanto os Estados do Golfo da Guiné, apesar dos graves problemas que lhes são inerentes, detêm um sistema político-jurídico em condições de ordenar sua conduta. Outra questão que merece ser abordada a fim de diferenciar.⁵³

⁵² ZUCATO, Giovana Esther; Baptista, Michele. *Pirataria no Golfo da Guiné*. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2014/files/ZOP2.pdf>>. Acessado em: 11 de dez. 2014. p. 536-538.

⁵³ ZUCATTO; BAPTISTA, *op. cit.*, p. 541-545.

Tomando por referências as reflexões supracitadas, ao se prospectar uma ação de combate à pirataria levando-se em conta um eventual ato perpetrado contra um navio de bandeira brasileira no Atlântico Sul, é necessário considerar: o desenvolvimento de uma Consciência Situacional Marítima⁵⁴ que permita o constante monitoramento das áreas de interesse; a observação às normas de prevenção no âmbito dos acordos internacionais; o espaço marítimo onde o ataque pirata ocorreu; as possibilidades de intervenção no espaço marítimo em questão; as jurisdições nacionais (no caso de um Estado costeiro) ou internacionais (no caso da UNCLOS e do Direito Internacional) desse espaço marítimo; as capacidades do Estado costeiro (se for o caso) em lidar convenientemente com a situação de crise; as especificidades da embarcação sequestrada, da tripulação embarcada e da carga transportada; as características e motivações dos atores envolvidos.

A opção pelo engajamento militar em uma ocorrência envolvendo piratas incide basicamente em duas situações:

1ª. Quando o navio submetido a ataque encontra-se no Mar Territorial do Estado defendido pela força militar engajada, em virtude dos direitos de soberania;

2ª. Quando o assédio ocorre em águas internacionais ou no Mar Territorial de um Estado costeiro, em uma situação excepcional similar àquela envolvendo a *U.S. Navy*⁵⁵ na operação de resgate de Richard Phillips conduzida na Somália.

Assim, estando à embarcação ou plataforma atacada por atos de pirataria localizada no Mar Territorial brasileiro, por encontrar-se em espaço onde predomina a soberania do país costeiro (conforme estabelece a UNCLOS), a ação militar será balizada pela jurisdição brasileira. Contudo, conforme define o artigo 105 da UNCLOS, caso a ocorrência seja registrada em águas internacionais os Estados podem:

⁵⁴ Capacidade de identificação de ameaças marítimas, observada por meio do rastreamento, de modo a propiciar o entendimento do que está acontecendo no mar. Para tanto, o foco vai além do ambiente marítimo mar envolvendo aspectos relacionados à: infraestrutura; cadeia logística; tipo de produto/mercadoria e de embarcação; características das pessoas a bordo.

⁵⁵ Apesar de liderar a FT-151 instituída pela ONU, os EUA jamais ratificaram o texto da UNCLOS.

[...] apresar, no alto mar ou em qualquer outro lugar não submetido à jurisdição de qualquer Estado, um navio ou aeronave pirata, ou um navio ou aeronave capturados por atos de pirataria e em poder dos piratas e prender as pessoas e apreender os bens que se encontrem a bordo desse navio ou dessa aeronave. Os tribunais do Estado que efetuou o apresamento podem decidir as penas a aplicar e as medidas a tomar no que se refere aos navios, às aeronaves ou aos bens sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé.⁵⁶

No caso da ação pirata se desenvolver no Mar Territorial de um Estado soberano, a opção pelo engajamento militar de uma tropa brasileira somente ocorrerá respeitando as normas do Direito Internacional e em resposta à solicitação da ONU, a exemplo do ocorrido com a CTF-151. Particularmente no caso do Golfo da Guiné, a Resolução 2018 emitida pelo Conselho de Segurança da ONU em 31 de outubro de 2011, determinou que as patrulhas marítimas conduzidas na região deveriam respeitar as normas estipuladas pelo Direito Internacional de modo a respeitar à liberdade dos mares.⁵⁷ Reiterando os termos desse documento, a Resolução 2039, emitida pelo mesmo Conselho de Segurança em 29 de fevereiro de 2012, atribuía aos Estados do Golfo da Guiné a responsabilidade de conter os ataques piratas, e encorajava a comunidade internacional a intensificar seus esforços para ampliar as capacidades dos países da região no esforço de combater os atos de pirataria e assalto à mão armada cometidos no mar.⁵⁸

⁵⁶ UNITED NATIONS, *op. cit.*, Part VII.

⁵⁷ UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution 2018 (2011)*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018(2011))>. Acessado em: 17 fev. 2015.

⁵⁸ UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution 2039 (2012)*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2039\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2039(2012))>. Acessado em: 17 fev. 2015.

Partindo da premissa que um ataque pirata vale-se da violência para sequestrar a tripulação de um navio ou plataforma apresados, mantendo-a cativa mediante coerção por um período de tempo que, à medida que se prolonga, somente faz agravar o clima de tensão, considera-se que o tempo de resposta é uma questão crucial para o desfecho da situação de risco. Nesse sentido, a pronta resposta mostrou-se fundamentalmente importante para as Forças-Tarefas constituídas pela ONU, pois os piratas, cientes da legislação internacional, após apresarem navios em Alto Mar, evadiam-se para o Mar Territorial de países soberanos inviabilizando qualquer reação. Principalmente quando o navio apresado encontra-se em águas internacionais, o procedimento de abordagem deve ser conduzido com a velocidade necessária para fazer com que os quadros operacionais cheguem com segurança e o mais rápido possível ao passadiço, a fim de assumir o controle da embarcação evitando que a mesma seja levada para águas sob autoridade de um Estado soberano.⁵⁹

Quando do engajamento militar em oposição à atividade de pirataria, cabe aos quadros operacionais envolvidos obter o prévio conhecimento relacionado ao nível de força a serem usados no desenrolar da operação. As instruções atinentes ao emprego da força, denominadas no âmbito militar como Regras de Engajamento⁶⁰, devem sempre observar o binômio “necessidade e proporcionalidade”, uma vez que os procedimentos adotados devem ser adequados a uma conclusão favorável, empregando o método disponível mais eficiente, menos lesivo e sem excessos. É imprescindível que o uso da força esteja, obrigatoriamente, em conformidade com as leis do Direito Internacional.⁶¹

⁵⁹ _____. Combate à pirataria marítima e ao terrorismo: emprego dos mergulhadores de combate da Marinha norte-americana (SEALs) nos conflitos modernos. *GRUMEC: Mergulhadores de Combate*. Nova Friburgo, Revista Comemorativa dos 40 anos, 2011, p. 41.

⁶⁰ Caracteriza-se por uma série de instruções táticas pré-definidas que orientam o emprego individual e coletivo das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos estabelecidos pelas autoridades responsáveis.

⁶¹ CORREIA, Antônio Neves. O Uso da Força no Combate à Pirataria (A Dimensão Jurídica . ROE – Regras de Empenhamento). *Boletim Ensino/Investigação*. Lisboa: ano. VI, n. 10, p. 103-116, mai. 2011.

7 A capacidade do GRUMEC em conduzir operações de combate à pirataria marítima

O GRUMEC é a tropa da MB, análoga aos SEALs da *U.S. Navy*, responsável, entre outras tarefas, por conduzir ações contra elementos adversos em ambiente marítimo. Criado na década de 1970, o GRUMEC adaptou-se à conjuntura dos diferentes períodos históricos para conduzir tanto campanhas clássicas da guerra naval, como operações não convencionais de combate ao terrorismo e à pirataria marítima.⁶²

A MB atribui o termo “Retomada e Resgate” para operações que têm por objetivo a retomada de navios, instalações e/ou o resgate de pessoal mantido sob controle e/ou como reféns por elementos adversos. Em situações onde esforço principal ocorrer essencialmente no mar, a unidade a ser empregada será o Grupo Especial de Retomada e Resgate dos Mergulhadores de Combate (GERR/MEC).⁶³

Assim como ocorre com qualquer unidade das Forças Armadas (FFAA) nacionais, o engajamento dos quadros operacionais do GRUMEC em uma dada ocorrência se dará, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999 (Capítulo V, Art. 15, §1º), por iniciativa própria do(a) Presidente da República⁶⁴ ou em atendimento à solicitação dos poderes constitucionais (Supremo Tribunal Federal; Senado Federal; Câmara dos Deputados).⁶⁵

Quando considerada a possibilidade de intervenção da MB em um evento de combate à pirataria fora do Mar Territorial brasileiro, o engajamento do GRUMEC, mediante emprego do GERR/MEC, somente ocorrerá com autorização do Congresso Nacional, conforme estabelece a Lei nº 2.953 de 17 de novembro de 1956, que normatiza o envio de tropas nacionais ao exterior.⁶⁶

⁶² ARENTZ, Carlos Eduardo Horta. Combate à pirataria marítima e ao terrorismo: um novo campo de atuação para as operações especiais navais? *Revista do Clube Naval*. Rio de Janeiro, ano 119, n. 357, p. 30-37, Jan/Fev/Mar, 2011, p. 35.

⁶³ BRASIL, Marinha do Brasil, Estado-Maior da Armada. *Doutrina Básica da Marinha*. EMA-305. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2014, p. 4.6.

⁶⁴ Considerado(a) como o(a) Comandante-em-Chefe das FFAA brasileiras.

⁶⁵ BRASIL, Presidência da República (Casa Civil). *Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acessado em: 15 fev. 2015.

⁶⁶ MATHUIY, *op. cit.*, p. 62.

Caso haja necessidade de ocorrer uma ação militar realizada pelo GRUMEC no Mar Territorial dos países banhados pelo mar do Golfo da Guiné, é fundamentalmente importante que o engajamento da tropa seja precedido pela formalização de tratados entre o Brasil e o Estado onde a ação transcorrerá, a fim de oferecer respaldo jurídico à MB no contexto da Resolução 2039.

É importante esclarecer que em uma eventual situação de crise envolvendo a tomada de um navio de bandeira brasileira, seja em águas nacionais ou internacionais, o procedimento dos quadros operacionais do GRUMEC pouco difere das unidades congêneres distribuídas pelo mundo. Caso a tropa brasileira se deparasse com uma situação semelhante àquela envolvendo o sequestro do Maersk Alabama, as condutas adotadas, respeitando sutis diferenças metodológicas, provavelmente seriam similares aos procedimentos empregados pelos militares da FOpEsp norte-americana.

Um aspecto importante a ser considerado quando o GRUMEC já se encontra na Área de Operações em virtude de uma situação de crise, refere-se às relações de Comando e Controle estabelecidas para a condução da operação. Nesse sentido, quando embarcado em um navio de guerra usado como base de apoio para OpEsp, o chefe da Equipe MEC (EqMEC) adjudicada assume o Controle Tático da operação, cabendo-lhe direcionar e controlar os movimentos e manobras dos quadros operacionais objetivando a execução da missão ou tarefa a eles atribuída. Por sua vez, o comandante do navio tem autoridade sobre o Comando Tático, sendo sua responsabilidade providenciar o cumprimento da missão imposta por uma autoridade superior (Comando Operacional⁶⁷ ou Controle Operacional⁶⁸),

⁶⁷ Grau de autoridade do comandante de uma operação militar que permite estabelecer a composição das forças subordinadas, designar missões e objetivos, atribuir tarefas, efetuar a coordenação e o controle necessários ao cumprimento de sua missão. O Comandante do Teatro de Operações (ComTO) exerce o comando operacional sobre as forças a ele adjudicadas.

⁶⁸ Grau de autoridade inferior ao Comando Operacional, que confere ao comandante em questão a autoridade para empregar e controlar as forças que lhe são designadas, capacitando-as no cumprimento de missões ou tarefas específicas, previamente determinadas e, normalmente, limitadas. Permite controlar outras forças que, embora não lhe sejam subordinadas, operem ou transitem em sua área de responsabilidade. Exclui, porém, a autoridade para empregar, separadamente, os componentes dessas forças, bem como para efetuar o seu controle logístico ou administrativo. O ComTO exerce o controle operacional sobre as forças que lhe são adjudicadas, podendo delegá-lo aos comandantes das forças componentes.

incluindo assuntos relacionados à administração e organização interna, além do adestramento das unidades embarcadas.⁶⁹

Em geral uma operação de Retomada e Resgate executada no mar prevê a invasão da embarcação ou plataforma ocupada por forças adversas. Essa característica difere daquela envolvendo o ataque ao Maersk Alabama, uma vez que os piratas abandonaram o porta-contêineres em um pequeno bote de salvamento que impossibilitava a invasão, motivo pelo qual optou-se pelo emprego de *snipers*. No caso do apresamento de um navio de bandeira brasileira, seja em águas nacionais ou internacionais (em situações similares às da FT-151) o GERR/MEC, valendo-se de sua doutrina própria de emprego, empregaria uma Unidade Tática (UT) de Mergulho para invadir a embarcação e estabelecer a segurança do convés superior para a chegada, mediante infiltração aérea, da UT de Assalto responsável pela varredura nos conveses inferiores visando a eliminação da ameaça. Executando voo orbital, o helicóptero que transportou a UT de Assalto, conduz um *sniper* (operando como UT de Apoio de Fogo) responsável por oferecer cobertura para os quadros operacionais distribuídos pela embarcação.

No contexto atual o GRUMEC dispõe do conjunto de recursos (técnicas, armas e equipamentos) necessários para enfrentar e solucionar situações dessa ordem, mas considerando a amplitude do entorno estratégico brasileiro e dependendo do local do episódio, carecerá da disponibilidade de meios (plataformas de apoio às OpEsp) que permitam com que a unidade tenha a mobilidade e agilidade para responder com a urgência que a ocorrência exige.

⁶⁹ BRASIL, Marinha do Brasil, Estado-Maior da Armada. *op. cit.*, 2014, p. 2.5.

⁷⁰ BRASIL, Marinha do Brasil, Estado-Maior da Armada. *op. cit.*, 2014, p. 4.6.

8 Conclusão

Aproveitando-se da incapacidade que alguns Estados nacionais demonstram em assegurar a segurança do tráfego marítimo mercante, a pirataria experimentou um grande incremento em suas atividades provendo-lhe abrangência global.

Os atentados orquestrados por iniciativa da pirataria marítima são assuntos que incitam grande preocupação dos organismos internacionais, levando-os a instituir normas de segurança à navegação e a estabelecer procedimentos de repressão aos crimes dessa natureza.

O apresamento do navio porta-contêineres Maersk Alabama e o conseqüente sequestro de seu capitão serviu-nos como pano de fundo para que pudéssemos discutir as diferentes perspectivas relacionadas às legislações nacionais e internacionais, que em diferentes instancias (eficientes ou não), abordam o tema da pirataria marítima.

O engajamento militar em pequena escala envolvendo FOPEsp constitui um recurso extremo, adotado quando os procedimentos de prevenção não foram eficientes a ponto de evitar o ataque e o apresamento. Levados a efeito com o objetivo de eliminar a ameaça sem ferir as normas do Direito Internacional, uma vez que a pirataria é tipificada como crime e não como ato de guerra, os militares responsáveis pela operação de resgate devem estar cientes sobre quais procedimentos devem ser utilizados de forma a manterem-se em conformidade com a lei.

Como integrante destacado da MB, cuja atividade vem sendo cada vez mais evidenciada em virtude da crescente relevância atribuída pelas forças de segurança internacionais às OpEsp, o GRUMEC, devido às particularidades das tarefas a que se propõe, dispõe de recursos (armas e equipamentos) e conhecimento (treinamento e doutrina) para conduzir operações de Retomada e Resgate solucionando ocorrências motivadas por atos de pirataria marítima.⁷⁰ Contudo, é fundamental que a unidade mantenha-se familiarizada e atualizada com as diferentes manifestações legais que tipificam, coíbem e reprimem a atividade pirata, sendo capaz de adequar seus métodos de ação de forma conveniente aos requisitos que a situação em questão exige.

BIBLIOGRAFIA

ARENTZ, Carlos Eduardo Horta. Combate à pirataria marítima e ao terrorismo: um novo campo de atuação para as operações especiais navais? *Revista do Clube Naval*. Rio de Janeiro, ano 119, n. 357, p. 30-37, Jan/Fev/Mar, 2011.

_____. Combate à pirataria marítima e ao terrorismo: emprego dos mergulhadores de combate da Marinha norte-americana (SEALs) nos conflitos modernos. *GRUMEC: Mergulhadores de Combate*. Nova Friburgo, Revista Comemorativa dos 40 anos, p. 35-48, 2011.

BRASIL, Marinha do Brasil, Estado-Maior da Armada. *Doutrina Básica da Marinha*. EMA-305. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2014.

BRASIL, Presidência da República (Casa Civil). *Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acessado em: 15 fev. 2015.

CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria Marítima Moderna: história, situação atual e desafios. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, n. 14, 2009, p. 101-122.

CHANT, Chris. *Special Forces: history, roles and missions, training, weapons and equipment, combat scenarios*. Bath: Parragon, 2012.

CORREIA, Antônio Neves. O Uso da Força no Combate à Pirataria (A Dimensão Jurídica. ROE – Regras de Empenhamento). *Boletim Ensino/Investigação*. Lisboa: ano. VI, n. 10, p. 103-116, mai. 2011.

DIBO, Pedro Salgado. Sniper: arma da atualidade. *O Periscópio*. Niterói, ano XLVIII, n. 66, 2013, p. 26-29.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *The Djibouti Code of Conduct*. Disponível em: <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Documents/DCoC%20English.pdf>>. Acessado em 28 de janeiro de 2015.

JORDAN, David. *The U.S. Navy SEALs: from Vietnam to finding Bin Laden*. New York: Metro Books, 2012.

LUIS, Camila Cristina Ribeiro. *Estratégia Naval da Marinha: elemento direcionador ou vetor da ação externa brasileira no Atlântico Sul?* Disponível em: <http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365815734_ARQUIVO_CAMILA_SEBREEI.pdf>. Acessado em: 10 dez. 2014

MATHUIY, Flávio Haruo. *Pirataria e "Novas Ameaças": Estratégias de Cooperação para Prevenção e Combate: o papel da Marinha do Brasil no combate à pirataria e roubo armado contra navios no Golfo da Guiné*. Rio de Janeiro, 2013, 84f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítima – CEPEN) Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, 2013.

OWEN, Mark; MAURER, Kevin. *Não há Dia Fácil*. São Paulo: Paralela, 2012.
PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu. *Segurança Marítima e Pirataria no Atlântico Sul: um balanço do ano de 2013*. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 305-329, jul./dez. 2013.

PHILLIPS, Richard. *Dever de Capitão*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.
RAMOS, Nuno Miguel Costa Gaspar Duarte. *Ameaças ao Transporte Marítimo – A Pirataria: estudo do caso somali*. Lisboa, 2012, 151 f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais) Universidade Autónoma de Lisboa – UAL, Lisboa, 2012.

RODRIGUES, Alexandre Reis. A Pirataria Marítima e as suas Implicações Multidimensionais. *Boletim Ensino/Investigação*. Lisboa, ano VI, n. 10, p. 49-58, mai. 2011.

UNITED NATIONS. *Convention on the Law of the Sea*. Part II. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm>. Acessado em: 27 jan. 2015.

_____. *Convention on the Law of the Sea*. Part V. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part5.htm>. Acessado em: 27 jan. 2015.

_____. *Convention on the Law of the Sea*. Part VI. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part6.htm>. Acessado em: 27 jan.2015.

_____. *Convention on the Law of the Sea*. Part VII. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part7.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

UNITED NATIONS, Security Council. *Resolution 2018 (2011)*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2018(2011))>. Acessado em: 17 fev. 2015.

_____. *Resolution 2039 (2012)*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2039\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2039(2012))>. Acessado em: 17 fev. 2015.

VENANCIO, Daiana Seabra. *A Definição de Pirataria Marítima e as Implicações para a Segurança na Navegação*. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 135-157, jul./dez. 2012.

ZUCATO, Giovana Esther; Baptista, Michele. *Pirataria no Golfo da Guiné*. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2014/files/ZOP2.pdf>>. Acessado em: 11 de dez. 2014.

BRASIL E ESTADOS UNIDOS: DUAS GEOPOLÍTICAS EM POSSÍVEL DISPUTA

José Alexandre Altahyde Hage *

Resumo

O objetivo deste ensaio é examinar comparativamente a trajetória geopolítica dos Estados Unidos e do Brasil no decorrer do século XX. O texto procura fazer comparação dos dois Estados com o intuito de melhor compreender algumas questões importantes da atualidade que movem a política norte-americana e a brasileira para possíveis pontos de atrito. Pelo fato de serem os maiores países do hemisfério ocidental Estados Unidos e Brasil percorrer rotas que podem beirar à disputa, por exemplo, no campo da energia em que a tecnologia do etanol pode ser de suma importância na influência sobre o sistema internacional.

Palavras-Chave: Geopolítica da Energia; Política Externa dos Estados Unidos; Política Externa do Brasil.

Abstract

This essay aims to examine the geopolitical trajectories of the United States and Brazil during the twentieth Century. The text seeks to make a historical comparison of the geopolitical profile from both states in order to better understand current issues that drive American and Brazilian policies for possible points of tension. As largest countries on the West Hemisphere, the United States and Brazil develop a scenario that border disputes, like in the energy subject, where South-Atlantic and West Africa starts to reveal itself as an important region on the geopolitical the of energy.

Words-Key: Geopolitics of Energy. American Foreign Policy. Brazilian Foreign Policy

* Professor da Universidade Federal de São paulo (UFESP)

A crise financeira mundial pode deixar mais à amostra a emergência de novas conjunções de Estados que passariam a ter maior responsabilidade pelos negócios internacionais. Esse ascendente conjunto pode receber alguns nomes para melhor identificá-los. Talvez o termo mais notório seja BRICS – Brasil, Rússia, Índia e China. Contudo há também outro, denominado IBAS, Índia Brasil e África do Sul, com propostas complementares.¹

Historicamente, a ascensão de novos Estados que procuram modificar o sistema internacional não é novo, pois na política internacional sempre houve Estados prontos para lutar pela cabeceira do sistema, Estados que se prepararam esperando o melhor momento para militar por transformações. Assim, escreve Arrighi, aconteceu com os Estados Unidos no começo do século XX, ao procurar substituir o poder britânico. Processo que se concluiu após 1945 (ARRIGHI, 1994).

A partir dos anos 2000 o membro mais promissor pela renovação do sistema internacional, em uma era “pós-americana”, tem sido a China, cuja posição no ranking das maiores economias já ocupa o segundo lugar. É claro que essa constatação não pode ser simplista, ela é somente uma expressão de constatações atuais, pois haveria necessidade de melhores estudos sobre a economia chinesa e a possibilidade daquele país de fazer valer as projeções.

Tanto os BRICS quanto os IBAS, sem ordem de importância, apontam para uma possível realidade ainda necessária de reflexão, a de que os Estados em desenvolvimento estariam ganhando poder relativo em algumas instâncias da política internacional e propondo nova geometria de poder que venha a levar em consideração os valores do hemisfério sul.

Apesar dos atuais problemas nacionais o Brasil também ganharia destaque na nova geometria internacional. Pela sua recuperação econômica, pela forma de ter resistido a crise política e pelas suas características geográficas o País ganharia nova dimensão no século XXI, candidatando-se a lócus relevante da política internacional (LIMA e HIRST, 2009).

¹ Isto não quer dizer que os BRICS sejam homogêneos em seu comportamento, visão de mundo e interesses – o que leva também a considerar qual o papel que cada um dos membros tem em relação aos Estados Unidos, por exemplo. Apesar disso, para Andrew Hurrell, os BRICS não deixam de ser algo original para as transformações do sistema internacional (HURRELL, 2009).

Preocupação regular da política brasileira é a América do Sul, considerando não apenas a porção meridional, mas também a área a caribenha. A região tem sido a área que mais chama atenção do Itamaraty, a Chancelaria nacional, no governo do presidente Lula da Silva; e parece que assim deve continuar com a presidente Dilma Rousseff, apesar dos problemas econômicos.²

Nos últimos dez anos a diplomacia brasileira tem afirmado que a atividade econômica do Brasil só teria propósito com uma vizinhança que também se desenvolvesse; que participasse do progresso que o Brasil poderia espalhar pela região. De fato, não seria conveniente politicamente um aumento na distância no crescimento econômico entre os Estados latino-americanos, denotando um princípio de indiferença brasileira (LIMA e HIRST, 2009).

Ao utilizar suas instituições para fins diplomáticos o Brasil ganha projeção em países da vizinhança, principalmente na Venezuela, Argentina e Paraguai. Por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Brasília contribui para construções de obras de infra-estrutura, como refinarias, sistemas metroviários, redes de transmissão de energia elétrica etc. Obras que conferem ao País imagem de ator preeminente na região.

Por outro lado, essa ascensão "virtuosa" do Brasil pode provocar dois impactos políticos. Primeiro, o de que essa projeção pode carregar o vírus do expansionismo nacional em detrimento de parceiros relativamente fracos, na relação desigual entre o Estado brasileiro e o paraguaio, por exemplo. Segundo impacto tem a ver com a escalada descendente dos Estados Unidos, potência considerada, até então, fundamental para a América do Sul.

² Apesar de esta passagem parecer incongruente pensamos que a recuperação brasileira tanto econômica quanto política é algo que acontecerá no determinado tempo. Não podemos trabalhar com a hipótese de que o Brasil não procurará alcançar o patamar que historicamente foi-lhe desenhado, o de participar com alguma importância das questões mundiais. Também não devemos nos esquecer de que neste momento talvez a China possa ser o país que, de fato, merecesse atenção na África e na América do Sul em virtude de seu capital agressivo. Neste ponto, é necessário dedicar tal análise em outro espaço, pois o assunto demandaria muita reflexão.

Assim, duas linhas se cruzam. A primeira, de ascensão brasileira, cruza com a descendente norte-americana. Por isso, enquanto a brasileira procura sedimentar nova posição Washington se esforça para conservar a que já a tem, daí a possibilidade de choque geopolítico entre os dois Estados, sendo a arena de embate duas regiões que tocam aos interesses dos dois atores: a América do Sul e a África Ocidental, tendo como ponto de irradiação Angola.³

Os pontos de disputa não precisam se limitar somente aos mencionados acima. A própria existência produtiva da Bacia de Santos, tendo seu ápice no pré-sal, também pode ser ponto de conflito. Isto porque a legislação de direito internacional ainda não está totalmente resolvida para se saber se aquela área fica, efetivamente, dentro da soberania brasileira, abrindo perspectiva de contestação ou de manipulação de forças contrárias ao Brasil.

Neste ensaio não há pretensão de se basear em uma metodologia coesa e coerente com o assunto proposto. O objetivo é tão somente comparar duas experiências nacionais, de Brasil e Estados Unidos, por meio de revisão bibliográfica no que concerne a locomoção desses países na América do Sul e na África em busca de influência política e recursos materiais.

O texto está dividido em três partes. Na primeira procura-se verificar, muito sinteticamente, alguns pontos da evolução geopolítica norte-americana no século XX. Na segunda há o mesmo intuito com o Brasil, guardadas as devidas proporções. Na terceira parte se tencionará demonstrar os possíveis pontos de fricção entre as duas potências por causa dos mesmos objetivos.

³ Ainda que possa parecer fruto de “conspirações de mentes exageradas” duas questões ganham corpo neste ponto: a penetração de forças militares norte-americanas no Paraguai, mesmo a convite daquele governo, e o suposto relançamento da IV Frota naval que bota novamente os Estados Unidos nos mares do Atlântico sul. Sobre esse ponto ver César Flores (FLORES, 2005/2006).

Geopolítica Americana: Breves Observações

Em célebre passagem de *A Democracia na América* Aléxis de Tocqueville havia vaticinado que o mundo encontraria dois grandes Estados como expressões mais bem acabadas de vigor, trabalho e poder no decorrer do século XIX: Estados Unidos da América e a Rússia Imperial. Isto porque, para o pensador francês, os Estados Unidos ganhariam mundo pela sua capacidade de criar riqueza e engenhosidade. Já a Rússia teria seu quinhão em virtude de sua força incomensurável. Um ganhará pela enxada e o outro pela espada (TOCQUEVILLE, 1985).

De certa forma, Tocqueville havia percebido a bipolaridade que na segunda parte do século XX fora denominada Guerra Fria, apontando o choque de dois grandes Estados territoriais. Pelo fato daquelas grandes potências terem tido o "fatalismo" de seus enfrentamentos por causa da disputa ideológica alguns analistas passaram a opinar que Washington e Moscou disputariam poder de qualquer forma, sobretudo se o embate fosse interpretado como conflito entre dois sistemas sociais, políticos e econômicos (HALLIDAY, 2008).

Vale dizer, independente de ter havido Guerra Fria, na leitura de Leonel Itaussu Mello, Estados Unidos e Rússia (União Soviética) teriam seus caminhos cruzados de qualquer modo (MELLO, 1999). Uma vez se tratando de duas concepções geopolíticas confrontadoras, ganhando espaço e maximizando poder na esfera internacional, tornar-se-ia real o enfrentamento que acabou ocorrendo, mas substituindo a leitura puramente geopolítica pela ideológica.

Foi disputa da Guerra Fria com roupagem ideológica de valores liberais e marxistas, mas que pode ser ressuscitada pela leitura pura e simples na busca de poder na atualidade, ainda mais quando se trata dos esforços que as duas potências empregam para influenciar áreas estratégicas, como a Ásia Central e Cáucaso, territórios promissores na produção de hidrocarbonetos.

Mas como foi apontado, o programa da geopolítica norte-americana não é criação da segunda metade do século XX, embora fora nessa época que ele chegou ao seu ponto máximo. Estudiosos do tema haviam apontado que os Estados Unidos do século XIX estavam fadados a ser potência marítima, espalhando sua preeminência tanto no Caribe quanto no Pacífico.

Um dos mais citados estudiosos da questão foi o norte-americano Alfred Mahan, cuja opinião era de que seu país sucederia a Grã-Bretanha como a mais importante potência marítima no decorrer do século XX (MAHAN **apud** MELLO, 1999). A leitura clássica da geopolítica aponta para a existência de uma dialética histórica em que duas potências lutam pela preeminência política e econômica em determinados tempos. Na antiga Grécia essa luta havia sido travada pela Atenas naval contra a territorial Esparta. Na era moderna os contendores seriam a Grã-Bretanha, pelos mares, contra França que havia estendendo seu poder pelo continente.⁴

Já o século XIX teve a vencedora britânica disputando espaço com a Alemanha Imperial e com a Rússia Czarista. Mas o esgotamento dos recursos de poder britânicos, na visão de Hans Morgenthau, abriu espaço para quem pudesse substituí-los embora, para todos os casos, Londres ainda fosse a sede da mais importante força naval, oficialmente até 1922, quando o premiê Lloyd George havia aceitado a limitação de sua frota para equilibrá-la com a dos Estados Unidos (MORGENTHAU, 2002).

Por conseguinte, confirmando sua vocação marítima no século XX os Estados Unidos se tornaram potência de duas saídas, os oceanos Atlântico e Pacífico, distribuindo sua presença no Caribe, Atlântico Norte e Índico, dando de frente com a própria Rússia (depois União Soviética) e o Japão Imperial que, a exemplo das grandes potências ocidentais, também havia delimitado o extremo asiático como área exclusiva para sua afirmação de poder.

⁴ Estamos simplificando para não escapar dos limites e do assunto principal. Isto porque o antípoda intelectual do poder naval, o poder terrestre, foi o geógrafo britânico Mackinder com a célebre formulação do *heartland*, a área pivô territorial, que contemplaria recursos ilimitados à potência que dominasse a Europa Oriental e parte da Ásia. Na época desse embate os Estados credenciados para amainar o poder naval britânico era a Rússia e a Alemanha, potências medianas, nos mares, mas com grande afincamento de conquistar riquezas territoriais, como petróleo (SANTOS, 2003).

Mesmo com enorme projeção de poder Washington não jogava muito forte na política sul-americana, embora houvesse temor pela proximidade. Isto não quer dizer que tenha inexistido conflitos diretos. Um clássico da política brasileira, *A Ilusão Americana*, de Eduardo Prado, numera perturbações que os Estados Unidos fizeram na América Meridional, exigindo abertura comercial, dos portos, e cobrando dívidas, caso da agressão à Venezuela e ao Chile no final do século XIX (PRADO, 2005). Porém, nada que efetivamente tocasse o Brasil ou a Argentina.⁵

É claro que no decorrer do século XX, principalmente na gestão do barão do Rio Branco, os Estados Unidos procuraram tirar vantagem econômica no Brasil. Um dos pontos que pode ser citado para esse fim foi a existência de agrupamento empresarial, anglo-americano, chamado *Bolivian Syndicate*, para demover o conflito territorial entre o Brasil e a Bolívia pelo território do Acre. Em 1904, jogando a imprensa norte-americana contra aquele grupo o Itamaraty alegava que a Amazônia não era área de interesse dos Estados Unidos, por isso mesmo o Brasil solicitava atenção da Casa Branca para findar aquele sindicato.

Em todo caso, havia a imagem de que a América do Sul, diferente da porção central, não era ponto primordial do exercício geopolítico norte-americano, ficando assim o Brasil, a Argentina e o Chile com mais liberdade de ação. E isso ocorreu com a escalada de rivalidade que os três Estados tiveram por causa de preeminência política propriamente dita que imprimiam em disputas territoriais.

⁵ Talvez o caso mais marcante de alguma perturbação norte-americana ao Brasil tenha se dado com a chamada *Revolta da Armada*, em 1892, em que a Marinha dos Estados Unidos desrespeitou condutas dos colegas de arma, tratando de modo descortês os militares contrários ao presidente Floriano Peixoto. Mas para José Honório Rodrigues e Ricardo Seitenfus a responsabilidade inicial para aquele acinte havia partido justamente do governo que havia solicitado o emprego de forças internacionais para resolver uma questão que cabia somente à soberania brasileira. A mácula da soberania pelo desrespeito se deu, assim, com a anuência do governo central (RODRIGUES e SEITENFUS, 1995).

Na visão de Giovanni Arrighi a escalada geopolítica norte-americana não se deu somente pelas armas, algo substancial também agregou poder: as finanças. No passado a Grã-Bretanha havia sido “a senhora dos mares”, mas ela fora também centro dinâmico do sistema econômico, aglutinando o capital de todo o mundo, sem o qual não havia por que construir Armada de classe global. Da mesma maneira, os Estados Unidos após a Primeira Guerra Mundial passam a ter em Nova York o novo centro mundial do capitalismo (ARRIGHI, 1994).

Ao procurar conciliar projeção militar com capacidade financeira os Estados Unidos despontaram após 1945 como superpotência, cujo papel não seria somente manter seus próprios interesses, mas também conservar estabilidade na economia internacional, de modo que todos poderiam ganhar alguma coisa. Essa política seria importante para direcionar recursos financeiros para áreas geopoliticamente sensíveis, como a Europa Ocidental e Japão.

Daí sairia a peculiaridade estadunidense, visto que sua relevância na Guerra Fria não se dava somente pelas armas atômicas, mas também pelo seu papel de animador da economia mundial, em que o desenvolvimento poderia ser conveniente.⁶ Alias, a mesma coisa havia feito o Reino Unido quando de sua hegemonia, bancando o *livre-cambismo* e o *anti-escravismo* como políticas civilizatórias.

Em princípio, a escalada norte-americana não reproduziu toda a virtude da britânica no século XIX. Interesses mais complexos da Guerra Fria e disputa ideológica fizeram com que Washington às vezes abraçasse atos que resultavam no egoísmo e no apoio ao autoritarismo de toda forma, por exemplo, os ocorridos na América do Sul, dos anos 1970, e o próprio decreto do governo Nixon que findou o padrão ouro que dava alguma regra à economia internacional.

⁶ É o que podemos chamar *estabilidade hegemônica* conforme o termo de Robert Gilpin quando se refere aos Estados Unidos como o garante do equilíbrio econômico e político internacional. Na qualidade de potência hegemônica Washington usaria seu peso não somente em interesse próprio, mas sim para algo que pudesse ser universalizado, como o livre-comércio e o estabelecimento de regras comuns a todos, os regimes internacionais (GILPIN, 2002).

Outra questão relevante a mencionar sobre os aspectos geopolíticos norte-americanos tem a ver com a energia. Após 1945 ficou cada vez mais patente que tanto os Estados Unidos quanto a Europa Ocidental iriam necessitar de recursos energéticos em escala crescente. Ao sair da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos produziam praticamente 50% de toda a economia mundial. Da mesma forma o país consumia também metade de toda a produção. Atualmente, em virtude da relativa perda econômica daquela potência seu consumo de energia está na casa de 22% da produção mundial, o que ainda é fato da maior relevância.⁷

Após o ano de 2000 a administração de George W. Bush havia deixado bem claro que a missão primordial daquele governo era maximizar a *segurança energética* do país, procurando conservar condições positivas em áreas de prospecção amigáveis, como a Arábia Saudita e Nigéria, e procurar fincar pé em outras mais delicadas politicamente, caso do Iraque (SÉBILLE-LOPEZ, 2006). Na concepção daquele governo conservar fontes de produção energética não dizia respeito somente aos Estados Unidos, mas também a seus aliados de plantão que sem os recursos de poder do grande aliado precisavam de uma mão amiga para obter petróleo, o que parecia ser o problema da Espanha, Itália, Japão e Polônia (GOWAN, 2003).

Por vez, embora a plataforma democrata do presidente Obama dê a impressão de ser mais cosmopolita que a republicana de Bush, no quesito energia, o que emerge é realmente uma postura que chega a ser suprapartidária, em outras palavras, tanto a primeira quanto a segunda, no fundo, não seriam tão divergentes quando o assunto é segurança energética, até porque as premissas apontam para o aumento da dependência norte-americana à produção exterior de hidrocarbonetos. Eis uma questão que por mais debatida que seja não altera significativamente a verdade de que aquela potência é carente de energia para se manter na cabeceira do sistema internacional. Em parte, seu peso geopolítico vai ser direcionado para esse fim (JUHASZ, 2009).

⁷ Esses dados podem ser observados no sitio eletrônico da empresa British Petroleum. As *Statistical Review of World Energy* da BP são da maior utilidade para quem se preocupa com a evolução do consumo energético e as áreas produtoras.

Alguns Aspectos Geopolíticos Brasileiros

Embora os fatores de poder brasileiros sejam menores do que os estadunidenses, relação do produto interno bruto, população, pesquisa, tecnologia e numerário militar, ainda assim, é possível perceber que o Brasil também tem percepções geopolíticas dignas de nota. Se a realidade dos Estados Unidos se encontra no Atlântico Norte e Pacífico, a projeção brasileira é mais modesta, se limitando historicamente na América Latina e posteriormente na África Ocidental.

Não há exatamente um período histórico para se marcar de onde começou a percepção brasileira pela geopolítica. Mesmo antes de o País se constituir em Estado nacional independente, em 1822, já havia nele preocupações em relação às suas fronteiras e limites geográficos. Sobre isso é lícito mencionar a figura de Alexandre de Gusmão e sua atuação no *Tratado de Madri*, de 1750, em que as posses portuguesas na América incorporaram áreas platinas de fundamental importância para a aquisição de sua consciência geopolítica.

Da mesma forma pode se citar José Bonifácio de Andrada, cuja visão de Brasil não era divorciada da concepção de Estado, de ente possuidor de vontade nacional que devia vislumbrar questões de riqueza mineral, demografia, economia propriamente dita, bem como equilíbrio político. Sob este fito não há dúvida que tanto Gusmão quanto José Bonifácio exerceram princípios geopolíticos, ainda que seus perfis fossem de modo intuitivo e sem o acompanhamento que posteriormente se convencionou chamar "científico" e "acadêmico". Isto porque a sistematização da geopolítica, e da própria geografia, passou a ganhar corpo na segunda metade do século XIX, pelos escritos de Ratzel, entre outros.⁸

⁸ Frederich Ratzel, para todos os casos, foi o organizador do pensamento geopolítico universitário, encarando o Estado como ser integrado ao meio-ambiente, o que seria a economia, para a produção de bens mensuráveis e intelectuais, como a educação voltada para a ciência. Ele expressou a máxima de que os Estados, compreendendo sua geopolítica, seguiam "leis" prementes à sua própria história e geografia, como as Leis de Crescimento Espacial que denotavam uma visão orgânica do desenvolvimento do Estado, como se ele fosse um corpo vivo (RATZEL, 1990).

Colônia portuguesa, ou Estado independente, pouca importância havia para a montagem da consciência geopolítica brasileira. Pelo Tratado de Madri, por exemplo, o território nacional se expandia sem levar em conta se aquela ação era conveniente para Lisboa ou para o Rio de Janeiro. Para quem nascia na colônia, "brasileiro", a dilatação da massa territorial era fruto do esforço nacional, que contava com alguma ajuda da metrópole (RODRIGUES e SEITENFUS, 1995).

Em consonância com essa premissa é que compreende também os tratados de limites concebidos pelo barão do Rio Branco, entre 1898 a 1910, em que praticamente houve acréscimo de 10% na área que atualmente conforma o território nacional (RODRIGUES e SEITENFUS, 1995). A anexação de antigas disputas, como a da Guiana Francesa, não é resultado efetivo daquele chanceler, mas sim algo que remonta à ação geopolítica de dom João VI e sua tentativa de tomar a colônia francesa na América Meridional, bem como a Banda Oriental, atual Uruguai, como bem documentou o historiador Oliveira Lima (LIMA, 1996).

Contudo, foram as duas primeiras décadas do século XX que ajudaram a definir o foco geopolítico brasileiro. Por meio de estudiosos do Exército nacional, entre outros, considerou-se a importância regional que mais tocava ao Estado. De início, Mário Travassos havia estabelecido que o ponto de interesse geopolítico para o Brasil estava justamente em uma área de transição entre duas bacias hidrográficas - área sensível que deveria ser observada pelo Rio de Janeiro ou por Buenos Aires. Essa área seria o *heartland* sul-americano localizado nas proximidades da Bolívia, do Paraguai, do Centro-Oeste brasileiro e da própria Argentina. Um triângulo que recebe a influência das bacias platina e amazônica.⁹

⁹ Golbery do Couto e Silva também percebe esse *heartland* como área dinâmica politicamente entre Argentina e Brasil para o balanço do poder regional. Por outro lado, se essa zona pivô era de suma importância geopolítica ela deveria ser, então, alimentada pela economia do sudeste pelo triângulo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais por meio de elementos industrializados, investimentos e recursos de variados (COUTO e SILVA, 1981).

Nos escritos de Travassos (in MIYAMOTO, 1995) havia uma disputa, ainda que velada, entre Argentina e Brasil para estender influências naquela área pivô do subcontinente americano. A premissa era análoga à apresentada por Mackinder quando se refere a seu *heartland* na Europa Oriental a caminho da Ásia Menor. Vale dizer, quem dominasse a zona de transição hidrográfica, entre o Paraguai e a Bolívia, teria maiores possibilidades de influenciar os negócios sul-americanos, constituindo também uma hegemonia regional.

Para aqueles formuladores de políticas a disputa com a Argentina não era sem razão, uma vez que o Estado platino havia entrado no século XX com fatores de poder superiores aos brasileiros, o que a credenciava a ser potência regional. Sobre isso, apenas como nota, recorda-se a preocupação naval que o barão do Rio Branco tivera para que a tonelagem brasileira não ficasse aquém da vizinha. Por isso o Rio de Janeiro havia encomendado novos vasos de guerra para equilibrar a situação – que não se concluiu por causa da Primeira Guerra.

Além do poder naval, a Argentina havia instituído vontade nacional para adentrar nos negócios políticos e econômicos de Estados relativamente fracos e dependentes, de alguma forma, de Buenos Aires. Bolívia e Paraguai eram os clientes que a Argentina tencionava segurar, até porque são dois países que necessariamente tem ligações tanto com a bacia amazônica quanto a platina. Daí a atenção de Travassos para que o Brasil não se conformasse com a preeminência portenha, vista como ponto de partida para vôos mais altos.

A disputa regional Argentina – Brasil perdurou até os anos 1970, quando deu a entender que os dois países haviam perdido o fôlego em virtude de crises internacionais da dívida e do petróleo. Antes disso, os anos 1950 marcam a busca brasileira para se construir seu poder nacional e tentar modificar a posição dos vizinhos que eram, até então, dependentes da Argentina. No segundo governo Vargas procurou-se concluir ferrovia que ligasse a cidade de Santos (SP) até Corumbá (MS), mas ainda com o intuito de estender aquela linha até áreas produtoras bolivianas, como Santa Cruz de la Sierra, com a ajuda financeira do Brasil.

O princípio disso era fazer com que a Bolívia tivesse meios de comunicação alternativos ao porto de Buenos Aires. Por conseguinte, o Brasil ainda poderia importar bens energéticos bolivianos que, na época, cogitava-se de comprar petróleo. Assim, da mesma forma que Travassos havia imaginado seu *heartland* nos anos 1920, Golbery

do Couto e Silva concebe a importância da área pivô que passa pelos vizinhos menores (COUTO e SILVA, 1981). Isto porque não havia somente a presença do petróleo a contar, mas também os próprios recursos hídricos que muito ganharam relevância nos anos 1960 e 1970, com a Usina de Itaipu.

Se houve ápice sobre as preocupações geopolíticas nacionais, procurando maximizar o posicionamento brasileiro, bem como tirando partido das infra-estruturas, ele se deu justamente nos anos 1970. Levando em conta que grandes obras de engenharia não são, necessariamente, inocentes nos aspectos político, o poder nacional havia projetado grandes empreendimentos capitaneados pelo Estado. De inícios seriam apenas obras que atendiam necessidades domésticas, como geração de energia elétrica, de transportes e de integração doméstica.¹⁰

Desta forma, construção da hidrelétrica de Itaipu, da rodovia federal 277 (ligando Foz do Iguaçu ao porto de Paranaguá), a emergência do porto de Rio Grande, e outras, tinham também apelo geopolítico, uma vez que elas podiam atrair Estados menos fortes para a alça de influência do Brasil, o que se deu efetivamente com os dois primeiros empreendimentos junto ao Paraguai, no primeiro caso, e ao Uruguai no quesito de uso portuário (CAUBET, 1991).

Na atualidade, e superado o drama com o qual a geopolítica era apresentada pelo bloco de poder, mormente expressado pelos militares do movimento de 1964, há novas expectativas de repensar a geopolítica sob temas contemporâneos que não se ligariam, nomeadamente, a traços clássicos de poder, como disputa de território ou de recursos naturais limitados.¹¹

¹⁰ Tratava-se das preocupações do I Plano Nacional de Desenvolvimento em que um dos pontos era a integração nacional por meio de obras de infra-estrutura, como as rodovias federais Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém.

¹¹ Com o advento do movimento político-militar de 1964 o programa geopolítico nacional ganhou novo alento e ares que o ligava diretamente aos fatores clássicos de poder. Esse programa, reformado pelo presidente Castelo Branco, levou em conta a posição que o Brasil deveria ter no aproveitamento energético da bacia do Paraná/Prata, bem como a integração física que deveria existir, mas sempre capitaneada pelo Brasil. Para o professor Miyamoto não se pode afirmar, de pronto, que o programa geopolítico dos militares seja resultado de demoradas reflexões da Escola Superior de Guerra, uma premeditação. No entanto há sim como dizer que se tratava de formulações bem acabadas, que tinham o fito de transformar o País em potência respeitada no âmbito internacional (MIYAMOTO, 1995).

Nos anos 1970 houve quem atribuísse à geopolítica perfil fascista, procurando ligar esse corte aos governos militares que procuravam a expansão política sobre a América do Sul.¹² A partir de 1990, com a redemocratização e com o amadurecimento do tema, a geopolítica casou-se muito bem com a máxima de que ela pode coexistir com planos de integração regional e cooperação. Isto porque a constituição de planos de integração regional, com vistas a marcar terreno perante os Estados Unidos, não deixa de ter coloração geopolítica.

A preocupação geopolítica brasileira passou a abarcar posições que não são necessariamente contraditórias se houver coerência com seus propósitos. Em outras palavras, colaborar para que haja democracia em países importantes para Brasília não deixa de ser preocupação geopolítica; apenas seus vetores têm outros símbolos. Por exemplo, é de todo interesse nacional que a Bolívia tenha estabilidade política, que haja democracia nela. Da mesma forma, o pensamento é análogo para o Paraguai. E qual a razão disso? A razão suficiente é que ambos são responsáveis, de alguma forma, pela estabilidade econômica do Brasil.

Isto porque 50% do gás natural usado no Brasil é importado da Bolívia, constituindo um complexo de dependência perante aquele Estado. Com o Paraguai o Brasil mantém sociedade na maior usina hidrelétrica do mundo, da qual o País tira 25% de toda sua energia elétrica. Além disso, não seria ilícito dizer que a região brasileira mais industrializada, o sudeste, tem seu comércio, agricultura e indústria amplamente movida pela energia de Itaipu.

Na mesma instância, o Estado brasileiro passa a alimentar vertentes que podem trazer benefícios, como projetos regionais de segurança e coordenação de conflitos, por exemplo, a Unasul. Querer viver em uma América do Sul equilibrada, que possa se desenvolver economicamente se transforma em interesse brasileiro sem que haja, obrigatoriamente, desligamento com o pensamento clássico da política e da própria geopolítica. Se isto não for realizável, então, como manter a regularidade das integrações físicas, pontes e usinas hidroelétricas? Como alargar o intercâmbio energético que passa também pela produção de álcool combustível? São questões que merecerem reflexão no âmbito da geopolítica.

¹² Alguns autores brasileiros fazem parte desse elenco. Paulo Schilling, por exemplo, advogava que a geopolítica era ferramenta do expansionismo, primeiro para os alemães nos anos 1930 e 1940; depois para o Brasil dos anos 1970 (SCHILLING, 1981).

Possíveis Pontos de Fricção Geopolítica

Como foi mencionado neste ensaio, a hipótese de choque entre Brasil e Estados Unidos em busca de seus objetivos geopolíticos tem sido baixa até a atualidade – não por uma virtude de democracia, mas por causa dos caminhos relativamente separados entre as duas potências. A razão para a baixa disputa entre os maiores Estados do continente pode ser encontrada em uma espécie de “divisão de trabalho” em que Washington se encarregaria dos grandes problemas estratégicos e políticos, deixando para Brasília a administração de questões regionais. Além do mais, para gerações de governantes brasileiros, sob a ótica política, psicológica e cultural, um enfrentamento aos Estados Unidos dificilmente seria crível.¹³

Sobre isso, a baixa preocupação da sociedade brasileira tem historicamente em relação à segurança nacional ocorre justamente pelo fato de o Brasil ter pouquíssimos enfrentamentos militares, fazendo com que a falta de conflitos armados regulares contribua para uma mentalidade coletiva de “despreocupação”. Contudo, para os autores, esse espírito de paz e segurança não anula, necessariamente, ameaças iminentes que possam surgir de meios nem sempre identificáveis pelas relações políticas convencionais (VIDIGAL, CUNHA e FERNANDES, 2006).

Essa divisão de trabalho não é recente. Nos anos 1960 os governos militares se arrogavam para obter reconhecimento dos Estados Unidos sobre as reais condições brasileiras para resolver questões sul-americanas e do Atlântico Sul, que abarcaria a África Ocidental, como Angola. Por isso, a busca de reconhecimento brasileiro por maiores competências variava da simpatia à crise com Washington. A simpatia se dava quando a Casa Branca percebia a boa vontade brasileira para resolver problemas de Guerra Fria, por exemplo.

¹³ De fato, mas isso não quer dizer que as relações entre Brasília e Washington tenham sido obrigatoriamente regular e sem desgastes. Para Hurrel, no grupo dos BRICS, o Brasil tem sido o país com número de desentendimentos, com relação aos Estados Unidos, superior àqueles que exercem atividade político-estratégica superior pelos seus históricos de concorrência internacional e busca de preeminência, como China e Rússia (HURREL, 2009).

Em compensação, as relações entre os dois Estados se azedavam quando o próprio governo da ocasião se percebia como secundário ou melindrado em seu papel de potência ascendente. O primeiro caso, de simpatia, pôde ter ocorrido no governo Castelo Branco (1964 a 1967) e seu convívio conveniente perante a superpotência. Já os melindres ganharam corpo a partir do governo Costa e Silva para chegar ao ápice no governo Geisel (1974 a 1979) quando houve elevada crítica do Itamaraty contra o engessamento do poder mundial.¹⁴

Já os anos 1990, portanto após a experiência malograda do “Brasil potência” do período militar, foram paradoxais para a política externa brasileira e sua projeção geopolítica. Paradoxais à medida que praticamente o Brasil havia deixado de imprimir uma política de personalidade perante as grandes questões internacionais, preferindo corroborar as decisões dos governos Clinton, dos Estados Unidos, e de Tony Blair, do Reino Unido. Fora uma atuação política *normal*, conforme o termo de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (CERVO e BUENO, 2002). Normal porque prefere evitar desgastes e crises nas quais o País pode perder.

Mas, por outro lado, havia também esforços para se procurar maior participação internacional, como no final do governo Fernando Henrique Cardoso, dando a entender o quão o País desperdiçou tempo e capital político ao corroborar preferências do hemisfério norte. Um dos atos mais originais desse namoro esfriado foi a decisão brasileira e indiana de quebrar patentes de medicamentos considerados urgentes para a saúde pública, dando início à fabricação nacional de medicamentos de grande complexidade farmacêutica, os *genéricos*.

Por conseguinte, a partir de 2003 a Chancelaria brasileira passaria a elevar cada vez mais o tom da crítica contra o hemisfério norte e ao modo sob o qual se conforma o sistema econômico internacional. Entre outros resultados disso se deu o renascimento do álcool combustível e o direito que o Brasil teria para pesquisar elementos sensíveis, como nucleares. Deste segundo, emergiu novo

¹⁴ Sobre isso nos lembremos da atuação crítica do embaixador Araújo Castro para quem o sistema internacional de Estados estava em processo de congelamento de poder em todo o período da Guerra Fria, dificultando bastante a locomoção dos Estados em desenvolvimento carentes de investimentos econômicos e melhoria das condições sociais (ARAUJO CASTRO, 1982).

programa nuclear, menos ambicioso do que aquele do governo Geisel, mas suficiente para completar a pesquisa sobre enriquecimento de urânio com esforços domésticos.

Aqui é necessária uma explicação. Com relação aos combustíveis renováveis é bom considerar que ele não perde o apelo geopolítico por ser *renovável*. Aliás, esta é uma questão de suma importância, uma vez que pelo fato de ser combustível o álcool, ou outro insumo, não perde o teor político em analogia aos hidrocarbonetos. Guardadas as devidas proporções, como elemento energético o etanol pode ser tão complexo politicamente quanto o petróleo, pois ambos são empregados na manutenção do sistema econômico internacional, capitalista.

Nos últimos dez anos o álcool combustível, etanol, entrou em grande evidência por causa de duas premissas: renovação e conservação ambiental. Renovação porque se trata de combustível resultante de cana-de-açúcar, sempre à mão, ao menos quando as condições econômicas são convenientes para o produtor. Com relação ao meio ambiente trata-se de insumo que não emite CO₂, pois em sua constituição química o elemento carbono tem outra característica.

Desta forma, por ser elemento de grande apelo ambiental e econômico o etanol se transformou em item de política externa, sendo promovido **ad nauseam** pelos operadores do Itamaraty. Mas pelo fato de o álcool ser renovável significa ter menos apelo político? Necessariamente não. Isto porque há duas implicações que merecem comentário. Primeira, embora seja elemento renovável o etanol tem sido um combustível essencialmente brasileiro por causa da excelência tecnológica e condições geográficas que agraciaram a produção nacional.

Segunda implicação diz respeito ao teor de dependência que pode haver entre produtor e consumidor, sendo o equilíbrio mais preocupante para o segundo. Vale dizer, se não é conveniente alimentar dependência sob a importação de combustíveis fósseis, o que ocorre em parte na relação entre os Estados Unidos (com destaque para aliados da OTAN) a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), também não seria lícito assistir à dependência a outro insumo, mesmo sendo renovável e produzido por um país considerado "amigo" como Brasil.

A transformação do álcool combustível em commodity, portanto negociado internacionalmente, é algo não totalmente analisado na política brasileira. Isto porque a transformação de um insumo básico em commodity implica aceitar regras, de um tipo de regime internacional, que nem sempre vão ao encontro das perspectivas do Estado produtor. Em outra instância, a cadência da economia internacional da energia, renovável ou não, não reside no fornecedor – o que geralmente é creditado como fator de poder a quem produz energia. No fundo, não é totalmente verdadeira a máxima de que os membros da OPEP agregam poder junto aos Estados consumidores que são pobres em petróleo, uma vez que o insumo não é negociado nos países produtores, mas sim nos centros mundiais de poder (GOWAN, 2003).¹⁵

Ser grande potência requer algumas características. Grandes potências são aqueles Estados, cujos interesses são mundiais. Assim, na leitura de Kenneth Waltz, para buscar e conservar seus interesses espalhados por todo o mundo a grande potência utiliza seus fatores de poder nacional, forças armadas, vitalidade econômica e científica, indústria cultural etc. No âmbito dos conceitos, do debate neo-realista, que é próximo da geopolítica, os Estados que detêm esse perfil preferem obter segurança energética, o que significa não depender de importações (WALTZ, 2002).

Não depender da importação de insumos energéticos vale tanto para o petróleo quanto para o álcool combustível. É sabido que os Estados Unidos procuram obter equilíbrio energético desde os anos 1970, quando o presidente Carter lançou sua doutrina para “enquadrar” o Oriente Médio e não usar o óleo como instrumento de politização. Nos anos 2000 o presidente Bush apenas relançou uma preocupação que não era originalmente dele, mas do Estado.

Em principio os Estados Unidos lançaram um programa de segurança energética que tivesse alguns braços convergentes: 1- Não deixar de imprimir políticas de ascensão no Oriente Médio, caso do Iraque e do Kuwait. 2- Maximizar relações proveitosas com o

¹⁵ Peter Gowan denomina *Complexo Nova York-Londres* esses centros internacionais de poder onde os insumos são negociados, dando pouca margem de ação para os produtores, por isso o grande grau de corrupção e monetarização. Tudo isso para compensar, de alguma forma, a exclusão de boa parte as sociedades nacionais dos ganhos daquelas negociações (GOWAN, 2003).

Canadá e aproveitar seus recursos abundantes, gás natural e areias betuminosas. 3- Aprofundar nas pesquisas científicas para obter combustíveis sintéticos ou renováveis. Desse terceiro esforço houve duas aproximações, o hidrogênio e o etanol feito de milho, mas ambos ainda problemáticos.¹⁶

No campo das relações entre Washington-Ottawa-México as coisas costumam ser boas, mas não suficientes para a carência energética dos Estados Unidos, que terá de concorrer também com outros gigantes da economia mundial, China e Índia. Por isso não ser hipótese tão inimaginável se se passar a considerar alguns pontos de fricção entre os próprios Estados Unidos e o Brasil na busca pelo equilíbrio energético em áreas que tocam os dois países.

Isto porque, historicamente, o Brasil não se projetou como concorrente à preeminência norte-americana no hemisfério ocidental, da mesma forma que os gigantes da Eurásia, cujo quantum de poder e vontade nacional para ascenderem como grandes potências são altamente observados. Além do mais, são promissores os esforços de transformar as jazidas da Bacia de Santos em megaprodutoras de petróleo com baixa presença de metais pesados. Vale dizer um país de antiga amizade, como o Brasil, pode ser conveniente, considerando que a produção petrolífera tenha sucesso e que não haja conflitos de percepção geopolítica sobre a área e as circunstâncias políticas em que se encontram as reservas.

Assim, algumas áreas que podem botar Washington e Brasília em disputa são o Atlântico Sul e a costa ocidental da África. Na primeira região se localizam as megajazidas de Tupy, a Bacia de Santos, que ainda suscitam dúvidas e debates, nas organizações internacionais, para saber se efetivamente elas cabem à soberania brasileira, visto que aquelas águas são interpretadas como "internacionais", sem direito de exclusividade. Na segunda área, costa Africana, há a promessa petrolífera de Angola que há décadas é trabalhada pela Petrobrás, mas que também passa a atrair outras petroleiras, como as anglo-americanas que fazem parte dos planos de seguridade energética dos Estados Unidos (SÉBILLE-LOPEZ, 2006).

¹⁶ Problemáticos por causa dos altos custos de produção. Para cada unidade de energia proveniente do hidrogênio se gasta três, portanto a conta não fecha. Com relação ao etanol de milho a questão é mais no campo da ética alimentar, uma vez que o uso massivo de milho para combustível o desvia da alimentação básica, tornando-o muito caro.

Por este raciocínio pode se aventar que Estados Unidos e Brasil podem entrar em colisão por causa de questões energéticas. Claro, não se trata de um vaticínio, mas sim de exercício geopolítico e jogando com os dados da atualidade. Com o esgotamento dos recursos nas áreas tradicionais, bem como a elevação de seus conflitos iminentes, faz com que alguns Estados se tornem atraentes e objetos de sedução política, como está ocorrendo com a Nigéria e Angola. Como escreve Juhasz:

“Se mapearmos o aumento massivo relativo à construção de bases e instalações militares norte-americanas e a distribuição de tropas o redor do mundo veremos que seguem diretamente os locais com petróleo e rotas de seu transporte. As novas instalações militares norte-americanas na América Central e do Sul, na África Ocidental e em outras regiões aumentam a ameaça de nova ação nesses locais” (JUHASZ, 2009: 24).

Por outro lado, o Brasil percebe que Angola é também país de seu interesse por causa do petróleo explorado pela Petrobras, mas também porque o Estado africano pode se transformar em fronteira agrícola. Com a alta do etanol, como combustível internacional, outros territórios se tornarão atraentes. Na crítica sobre o uso da Amazônia, e do cerrado, para a expansão sucroenergética, outras áreas ganharão destaque, inclusive estrangeiras. Por isso o olhar carinhoso nacional sobre Angola, como ponte de maximização energética renovável. A questão de fundo é saber se a Casa Branca também não tem afinco nesse assunto.

Assim fica patente que o Brasil tem duas áreas que mais o sensibilizam: América Latina, indo além da porção sulista, e África Ocidental, a chamada fronteira marítima que o País tem com Angola e outros. Trabalhar nas regiões citadas tem sido o mote da diplomacia brasileira nos últimos oito anos. Quer dizer, direcionar empenho para expandir a fronteira agrícola não somente na América Latina, mas também em Angola, por isso a presença da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA) em alguns vizinhos e na África (COSTA, 2004).¹⁷

¹⁷ Darc Costa, da Escola Superior de Guerra, por força de sua instituição, não concebe estudo de política externa brasileira que seja divorciada da geopolítica. Em sua opinião o próprio processo de integração regional, na América Latina (Mercosul) e com raios

Caso seja possível transformar o etanol e combustível de penetração internacional não resta dúvida de que haverá necessidade de expansão agrícola que vá além das dimensões brasileiras. Com tecnologia e capital nacionais o Brasil poderá ter na Argentina, na Bolívia, de início, ponto de locomoção para o crescimento do agronegócio, nomeadamente cana-de-açúcar. Por isso a tentativa brasileira de procurar dar algum traço harmônico, de convivência equilibrada, entre os Estados latino-americanos, bem como estender suas preocupações para com questões políticas de alta dimensão, como a ocorrida em Honduras em todo o ano de 2009.

Considerações Finais

O possível embate geopolítico entre Estados Unidos e Brasil na América Latina e no Atlântico Sul, por causa de novas fontes energéticas, depende de algumas variantes. De início, a ascensão internacional brasileira, sob moldes mais ativos para defender seus objetivos, tende a aumentar à medida que o poder norte-americano tenha desgastes econômicos e políticos. Em outra instância, haverá também necessidade de que a sociedade internacional, sobretudo a regional, passe a observar o poder nacional do Brasil como preeminente.

Se for patente a grande dificuldade de os Estados Unidos reconstruírem sua economia, e daí, substanciar sua política externa tornar-se-á, então, bem plausível o novo patamar que a política brasileira poderá obter no futuro próximo, isso se for confirmado o constante crescimento econômico do País, justamente para que não seja abortado os planos de desenvolvimento.¹⁸

que tocam a África lusófona, já teria elementos de ação estratégica e geopolítica, uma vez que esse processo é também esforço de promover uma ativa inserção internacional brasileira com perfil anti-sistêmico, procurando neutralizar, no possível, os Estados Unidos de áreas que tocam os interesses brasileiros (COSTA, 2004).

¹⁸ Já houve frustração política no Brasil pelo fato de não conseguir concretizar objetivos. Nos anos 1970, governo Geisel, eram grandes as expectativas de que o País chegaria ao ano 2000 com o perfil de grande potência, mormente por causa do crescimento econômico que havia, bem como os planos de consecução tecnológica e energética. Neste ponto é interessante ler o parecer do chanceler Silveira sobre aquela época (**in** SPEKTOR, 2010). A frustração ocorreu justamente nos anos de 1979 e 1980 quando se reparou na ausência de condições políticas e econômicas para enfrentar aquelas crises, o que promoveu forte desgaste no bloco de poder que governava o País. Sobre isso ver Oliveiros Ferreira (FERREIRA, 2001).

Em outro aspecto, o possível choque entre os dois grandes países da América não faz parte de uma determinação histórico-geográfica na mesma proporção que chamou a atenção do pensador Tocqueville no século XIX. O enfrentamento entre Estados Unidos e Brasil poderá ocorrer em razão da procura de Washington em retardar a relativa decadência norte-americana, fazendo com que o país possa ter condições de assegurar suprimentos necessários de hidrocarbonetos para si ou para seus aliados que dependem da mão amiga da Casa Branca.

Por outro lado, torna-se patente que para o Brasil o Atlântico Sul e a América Latina, sua porção sulina, também são áreas que expressam o interesse nacional brasileiro.¹⁹ E o interesse nacional brasileiro é simbolizado pela estabilidade político-econômica de vizinhos como o Paraguai e a Bolívia, bem como pelo afastamento de forças militares norte-americanas da Colômbia (LIMA e HIRST, 2009). Por conseguinte, o Atlântico Sul também passa a ser visto como área de atenção brasileira em virtude das megajazidas da Bacia de Tupy e também pela fronteira marítima que aproxima o Brasil da África Ocidental, de Angola.

Desde há alguns anos passou-se a denominar as riquezas minerais do mar brasileiro como o termo *Amazônia Azul*, em alusão à floresta amazônica. Área em que ficam as jazidas de petróleo e gás natural da Bacia de Santos, o pré-sal de Tupy, a Amazônia Azul tem se tornado um dos focos mais preocupantes não somente da diplomacia brasileira, mas também dos operadores militares da Marinha-de-Guerra. Neste aspecto algumas questões emergem.

De início, não está totalmente claro se a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do trabalhada pelo Brasil é realmente área de sua soberania incontestada. Isto porque nas Nações Unidas há representantes, cuja opinião é a de que a linha de exploração brasileira sobre o pré-sal, formando um triângulo com vértice ao leste em direção a África, não deve ser compreendida como extensão da plataforma continental do País, que legitimaria juridicamente a exploração dos hidrocarbonetos. Quer dizer, há controvérsias que apontam o não-direito do Brasil em aproveitar as fontes energéticas das águas profundas (VIDIGAL, CUNHA; FERNANDES, 2006).

¹⁹ É fato que o interesse nacional de um determinado Estado pode ser temporal e construído politicamente. No prisma de Hedley Bull o interesse nacional é uma construção ideológica que o torna "universal", que é aceito pela sociedade propriamente dita (BULL, 2002). No caso brasileiro o interesse nacional tem sido expressado nas reservas da Bacia de Santos e na promoção internacional do álcool combustível, o que não deixa de necessitar de ampla análise.

Disso emergem mais duas questões não necessariamente interdependentes, mas igualmente complicadas. Primeira, é a de que a contestação das organizações internacionais sobre o intuito brasileiro na plataforma continental ampliada, beirando as 400 milhas (substituindo as 200 de 1972) como algo não legítimo, pode promover atuação política de potências que contém grande e sofisticada aparelhagem militar para reforçar sua atuação palavra diplomática.²⁰ Por conseguinte, se os Estados Unidos tomarem para si essas preocupações não será pela respeitabilidade ao direito internacional do mar no primeiro plano, mas sim pelas necessidades prementes que aquela potência tem de novos recursos energéticos.

Segunda questão é que há muito tempo a Marinha brasileira se queixa dos constantes descuidos na renovação de seu material militar, na atualização programática e estratégica do corpo de oficiais e na pouca atividade em pesquisa e tecnologia necessária para que o Brasil tenha ao menos capacidade de dissuadir forças contrárias. Forças contrárias que no século XXI não seriam apenas representadas por Estados organizados, mas também por grupos terroristas e aqueles que utilizam a guerra irregular (VIDIGAL, CUNHA; FERNANDES, 2006).

Teria de se considerar, de igual modo, que a nova doutrina de defesa brasileira, reformada em 2005, leva em conta ameaças iminentes, não contra o território nacional propriamente dito, mas sim a ambientes nos quais se encontram os interesses dos quais o Estado necessita cumprir para não entrar em vulnerabilidade, como a consecução do litoral e da plataforma continental. Neste caso, um choque interestatal (com os Estados Unidos ou outro país) talvez seja hipótese difícil, mas não totalmente absurda para a doutrina de defesa (LIMA e HIRST, 2009). Além do mais, seria esse o papel dos *formuladores estratégicos* do Brasil, o de imaginar hipóteses longínquas, mas realizações dependendo da correlação de forças.

²⁰ Considerando os conceitos do pensamento tradicional é lícito tocar neste ponto, o de que a palavra do embaixador é reforçada e garantida à medida que ele tem na retaguarda o poder nacional trabalhando para ele. De outro modo, que as forças armadas são um elemento de apoio para que a atuação da Chancelaria não seja desacreditada por contrariar o interesse de outras potências. (VIDIGAL, CUNHA; FERNANDES, 2006), (FERREIRA, 2001).

Por fim, fica patente que um estudo que leve o contato geopolítico entre Brasil e Estados Unidos é de grande serventia. O objetivo deste ensaio não é dramatizar uma questão e fazer análise artificial de um determinado tema, mas tão-somente contribuir com o debate. Um possível enfrentamento entre os dois grandes países americanos se daria não por uma lei histórica, mas sim pelo fato de que são duas unidades políticas que necessitam adquirir riquezas variadas. Um tenciona adquirir riqueza para manter seu status de grande potência; o outro para ascender como ator respeitado e ouvido na política internacional. E a arena para esse exercício pode ser a América Latina e o Atlântico Sul com as riquezas do pré-sal e o papel de Angola.

RELAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO CASTRO, João. **In** AMADO (org), Rodrigo *Araújo Castro*. Brasília, Edunb, 1982.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro, Contraponto, 1994.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília, Edunb, 2002.

CAUBET, Christian. *As Grandes Manobras de Itaipu*. São Paulo, editora Acadêmica, 1991.

CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Edunb, 2002.

COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: A Cooperação Sul-Americana*. São Paulo, Paz e Terra, 2004.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981.

FERREIRA, Oliveiros. *Crise da Política Externa: Renovação ou Submissão?* Rio de Janeiro, Revan, 2001.

FLORES, Mário Cesar. "Presença Norte-Americana no Paraguai". **In** *Política Externa*. Volume 14, número 3. São Paulo, Paz e Terra, 2005/2006.

GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Edunb, 2002.

GOWAN, Peter. *A Roleta Global*. Rio de Janeiro, Record, 2003.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.

HURREL, Andrew. "Hegemonia, Liberalismo e Ordem Global: Qual é o Espaço para Potências Emergentes?". **In** *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, editora FGV, 2009.

JUHASZ, Antonia. *A Tirania do Petróleo: A Mais Poderosa Indústria do Mundo e o que pode ser feito para detê-la*. Rio de Janeiro, Ediouro, 2009.

LIMA, Oliveira. *Dom João VI no Brasil*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. "Brasil como País Intermediário e Poder Regional". *In Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, editora FGV, 2009.

MELLO, Leonel Itaussu. *Quem tem Medo da Geopolítica?* São Paulo, Hucitec, 1999.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas, Papyrus, 1995.

MORGENTHAU, Hans. *A Política Entre as Nações*. Brasília, Edunb, 2002.

PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*. Alfa-Omega, 2005.

RATZEL, Frederich. *In* MORAES, Robert (org). *Ratzel*. São Paulo, Ática, 1990.

RODRIGUES, José Honório. SEITENFUS, Ricardo. *Uma História Diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

SANTOS, Edmilson Moutinho. "Petróleo – Quadro Estratégico Global no Início do Século XXI". *In Política Externa*. Volume 12, número 01. São Paulo, Paz e Terra, 2003.

SCHILLING, Paulo. *O Expansionismo Brasileiro*. São Paulo, Global, 1981.

SÉBILLE-LOPEZ, Phillipe. *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa, Instituto Piaget, 2006.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981.

SPEKTOR, Mathias. *Azeredo da Silveira: Um Depoimento*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. "A Democracia na América". *In Os Pensadores*. São Paulo, Abril, 1985.

VIDIGAL, Armando; Marcílio, CUNHA; Luiz FERNANDES **et alli**. *Amazônia Azul: O Mar que nos Pertence*. Rio de Janeiro, Record, 2006.

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

ROBERT W. COX, HEDLEY BULL, O REALISMO E O LIBERALISMO: CRÍTICA OU COERÊNCIA?¹

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos*

Resumo:

O objetivo deste artigo é discutir uma eventual coerência ou ecletismo da teoria crítica das Relações Internacionais conforme a abordagem de Robert W. Cox no tocante a suas aproximações com o realismo e o liberalismo. No tocante à primeira perspectiva, um autor da Escola Inglesa, mas também associado ao realismo, Hedley Bull, é objeto da presente reflexão. Outro autor central para este texto é Antonio Gramsci, do qual Cox se valeu para vários pontos importantes de sua formulação teórica. A hipótese central que norteia a exposição é de que a teoria crítica coxiana não consegue superar ou formular totalmente uma alternativa teórica às abordagens tributárias ou ligadas ao realismo e ao liberalismo.

Palavras-chave: Cox, Bull, realismo.

Abstract:

The purpose of this article is to discuss a possible coherence and eclecticism of critical theory of International Relations according to Robert W. Cox approach with regard to its relationship to realism and liberalism. With regard to the first perspective, Hedley Bull, an author of English School, but also associated with realism, is the subject of this reflection. Another key author for this text is Antonio Gramsci, whom Cox took from a lot number of important points for his theoretical formulation. The central hypothesis that guides the exposure is the assumption that critical Coxian theory can not overcome or fully formulate a theoretical alternative to tributary or related to realism and liberalism.

Key-words: Cox, Bull, realism.

* Docente da Unesp de Marília e da Unicamp; Pós-Doutorando do Instituto de Economia da Unicamp

¹ Este texto foi desenvolvido como parte da pesquisa de pós-doutoramento desenvolvida no Instituto de Economia da Unicamp financiada com Bolsa de Pós-doutorado Sênior do CNPq (processo 167629/2013-1) e também apoiada financeiramente pela Fapesp (processo 2015/07867-5).

1 Introdução

A elaboração teórica de Robert W. Cox (1981: p. 126-155), cientista político canadense e ex-dirigente da Organização Internacional do Trabalho, proporcionou uma crítica ao *mainstream* teórico – basicamente ao realismo estrutural de Kenneth Waltz (1979 e 2001) e neoliberalismo institucionalista de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (2001) - das Relações Internacionais desde 1981 com o que referiu desde então como “teoria crítica”. Buscando diferenciar-se do *mainstream* teórico dotado de perspectiva ahistórica, de um mecanicismo (em torno da idéia da anarquia internacional e do equilíbrio de poder e de manutenção do *status quo* no plano internacional) por trás de uma suposta objetividade, a teoria crítica entende haver sempre um propósito em qualquer abordagem. Valoriza a totalidade de variáveis e a transformação histórica na interação entre capacidades materiais, instituições e idéias por oposição a um número limitado de variáveis das teorias dominantes, por ele denominadas de teorias *problem-solving*. São centrais nas formulações coxianas as análises e teorizações do comunista italiano Antonio Gramsci. Todavia, como ver-se-á posteriormente, Cox faz uma certa apropriação do pensamento do autor sardo que parece não atentar para várias particularidades em termos de um maior rigor com a obra gramsciana.

Um ponto normalmente não explorado nos estudos sobre o expoente da teoria crítica das Relações Internacionais, remete às suas aproximações com formulações de cunho realista ou da escola inglesa de Hedley Bull e de abordagens liberais. Neste esteio, o objetivo deste texto é responder à seguinte questão: é possível caracterizar uma coerência teórica ou um ecletismo por parte da abordagem da teoria crítica das Relações Internacionais de Robert W. Cox no tocante a tais aproximações?

A hipótese central a ser demonstrada na presente reflexão aponta para o entendimento de que a teoria crítica coxiana não consegue superar ou formular totalmente uma alternativa teórica às abordagens tributárias ou ligados ao realismo e ao liberalismo. Buscar-se-á apresentar os principais resultados de uma pesquisa cujo argumento converge para a tese enunciada.

Toma-se o ecletismo como uma dificuldade teórico-metodológica que confunde sistemas conceituais e categorias que possuem pontos discordantes entre si.

Em outras palavras, o

[...] uso de conceitos fora dos seus respectivos esquemas conceituais e sistemas teóricos, alterando os seus significados. A ocorrência do termo sem definição que reduzisse ou eliminasse a sua ambigüidade, não permitiria saber a qual de vários conceitos possíveis está associado. Inadvertidamente, muitas vezes, utiliza-se o sinal que expressa o conceito, mas não o próprio conceito. O discurso torna-se vazio ou obscuro sem que o cientista social perceba que a sua linguagem pode dificultar a comunicação. Se tal ocorrência é grave ao nível da teoria, será gravíssima em nível metateórico ou meta-sociológico. Neste caso os conceitos metodológicos desprovidos de suas características limitar-se-ão a nomeações e classificações rituais de posturas sem qualquer influência nas estratégias de investigação, o que é comum em textos produzidos por autores desprovidos de treinamento metateórico. Termos vazios de significado não podem funcionar como instrumental de reconstrução teórica ou metodológica. Esta é uma caracterização, diremos que, formal do ecletismo". (OLIVEIRA, 1995: p. 263).

Não se tem a pretensão de esgotar o assunto, considerando que designações como realismo e idealismo ou liberalismo são, antes de mais nada, rótulos que aludem a uma miríade de enfoques teóricos de distintos autores. Qualquer caracterização de realismo, liberalismo, idealismo ou utopismo no plano teórico das Relações Internacionais demanda a óbvia, mas necessária ressalva de que se tratam, em primeiro lugar, de rótulos de cunho didático, instrumentos metodológicos com o objetivo de apresentar uma visão panorâmica geral sobre distintas abordagens com diferentes ênfases e nuances abrigadas sob uma certa designação.

O texto seguirá algumas etapas. Uma caracterização sumária do liberalismo e outra do realismo precederão uma terceira contendo discussão sobre o nexos de Cox e Bull. Estas três etapas serão sucedidas por considerações finais com os principais argumentos conclusivos e possibilidades futuras de investigação.

2 Liberalismo como vertente teórica internacionalista

A designação “liberalismo” pode ser anacrônica por motivos cronológicos evidentes ao referir-se a autores anteriores ao pensamento liberal, cuja origem se restringe ao final do século XVIII em *loci* específicos e não na Europa de modo generalizado. Comumente referida por vezes também como idealismo e utopismo, associada a autores como More (2004), Kant (2006) e Angell (2002), o liberalismo teria como uma das suas principais características a possibilidade de transformação da natureza das Relações Internacionais (MARIUTTI, 2013: p. 8 e 9), mesmo que aceite em menor medida pressupostos do realismo político no plano internacional.

O fato dos enfoques liberais ou utopistas terem em comum com a teoria crítica a característica da transformação não é por si só suficiente para justificar o fato de que Cox seria um autor defensor de um certo liberalismo. Então, que pontos poderiam ser aprofundados para demonstrar tal perspectiva?

Retomemos uma característica bastante comum nos enfoques liberais: o caráter universal de conceitos, categorias e avaliações.

Retomando um enfoque liberal clássico, aquele de Norman Angell (2002), é possível encontrar uma tese central de cunho universal: a interdependência (dependência mútua) econômica dos indivíduos Estados não sustentaria racionalmente uma guerra. Todos perderiam em tal hipótese, sem ganhos para o lado beligerante vencedor. Examinando o caso europeu, notadamente Alemanha, França e Grã-Bretanha, Angell toma tais casos para a generalização em plano global da aplicação de tal tese.

A propósito de tal raciocínio, Cornelia Navari chama a atenção de que ela não se sustenta. Não havia tal dependência mútua. Ela não era um fato globalmente constatável e quando o era, ocorria em diferentes intensidades e graus, considerando Estados e distintas regiões do globo (NAVARI, 1989: p. 345).

Também em termos liberais, a caracterização de uma globalização como um fenômeno contemporâneo de caráter econômico altamente integrado, universal, inexoravelmente unificando o mercado mundial, deixando em segundo plano as fronteiras nacionais e os mercados domésticos. Batista Jr (1998) demonstra alguns dos limites em termos históricos e fáticos de tal assertiva. Tal aproximação com o idealismo liberal, em uma palavra (para retomar a perspectiva criticada por Batista Jr.) ou interdependência generalizadamente simétrica (revisitando a abordagem de Norman Angell) será chamada doravante de homogeneização.

Em linha de raciocínio semelhante, chama a atenção na elaboração coxiana a atribuição de um caráter transnacional a uma série de fenômenos. Tal perspectiva remeteria a questionamento sobre a atenção do cientista político canadense à possibilidade de considerar, em chave gramsciana e marxista, as temporalidades distintas de vários fenômenos. É pertinente tal classificação quase generalizada que incide sobre a hegemonia, a sociedade civil e outras manifestações no plano internacional?

Antes de prosseguir, deve-se definir as noções gramscianas referidas no parágrafo anterior. A sociedade civil é o *locus* dos conflitos econômicos, políticos, sociais etc no âmbito das relações moleculares e sociais fundamentais envolvendo grupos, classes, elites e suas frações. É o *locus* do conflito pela hegemonia e construção do consenso. Para retomar uma metáfora marxiana, a estrutura de uma sociedade. A sociedade política, o Estado ou superestrutura é separado apenas metodologicamente da sociedade civil na acepção gramsciana. Trata-se de uma unidade orgânica. A hegemonia é uma concepção dirigente de mundo de um grupo, classe ou elite e suas frações manifestada nas mais diferentes feições, social, ideológica, econômica, cultural, sexual, ético-política, intelectual etc. Todo processo histórico e político, bem como toda ação política, envolve uma luta pela hegemonia, ainda que um dos envolvidos não seja hegemônico.

Voltemos á última questão. Recorde-se oportunamente a propósito de tal tema a seguinte formulação de Gramsci: "O capitalismo é um fenômeno histórico mundial e seu desenvolvimento desigual significa que as nações individuais não podem estar no

mesmo nível de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo” (apud MORTON, 2007, p.1). A possibilidade de diferentes desenvolvimentos das temporalidades das diferentes perspectivas que compõem o modo de produção capitalista da vida globalmente não seria, portanto, compatível com uma generalização de um caráter transnacional dos diferentes fenômenos e categorias. A homogeneização dos fenômenos e manifestações de certas categorias proporcionaria uma aproximação com uma perspectiva liberal, tal como normalmente se atesta a “aldeia global”. A ocorrência de fenômenos no âmbito do senso comum da globalização, fortemente identificado com uma definição liberal de tal noção, desconsideraria o fato de que, além da possibilidade dos diferentes ritmos de produção e transformação nas várias dimensões de produção da vida no plano internacional.

De modo distinto da acepção gramsciana, Cox associa a categoria de sociedade civil à participação em nível institucional, em um registro liberal-democrático, passível de existência somente em regimes políticos de países com tal caracterização.

Outro ponto em diapasão semelhante: se a existência de uma democracia está fortemente associada com a constatação da ocorrência de uma sociedade civil, como caracterizar em plano global um tal grau de homogeneização? Por outras palavras, como avaliar a mesma forma e intensidade de participação em termos de movimentos sociais, haja visto distintas manifestações de democracia em diferentes países? O que avaliar no tocante àqueles países que são democráticos numa perspectiva meramente formal ou mesmo países que não são democráticos nos moldes ocidentais consagrados? O ponto aqui é que Cox analisa a sociedade civil de forma apartada ao Estado, ao contrário do que formula Gramsci. A interpretação coxiana do conceito gramsciano de sociedade civil a aproxima de um conceito liberal. Conforme o próprio Cox sobre o uso da categoria em questão: “Este uso corrente tem mais afinidade com Tocqueville do que com Hegel, Adam Smith ou Marx. Mas ele tem também afinidade com o uso de Gramsci [...]” (COX, 1999b: p. 10).

Outro ponto não contemplado na análise coxiana remete à consequência teórica da unidade orgânica entre Estado e sociedade civil no plano internacional. Tal unidade orgânica ensejaria a existência de uma sociedade civil internacional e também um Estado

internacional, ponto sobre o qual Cox não se manifesta porque provavelmente ignora tal formulação conceitual gramsciana por não conhecer a obra integral de Gramsci proporcionada pela edição crítica italiana (GRAMSCI, 1975) e citar edições anglo-saxônicas incompletas dos cadernos carcerários do comunista italiano. A categoria de sociedade civil no além-fronteiras não existe na obra de Gramsci. Caberia justificá-la e fundamentá-la em termos teóricos e metodológicos, ponto não tratado por Cox.

Tratemos também dos temas da internacionalização do Estado, da classe gerencial transnacional em termos de uma breve análise. Cox menciona tal tema a propósito do processo de hegemonia norte-americana que fincou raízes nas classes e elites decisórias dos demais Estados, tornando-se assim dirigidos pelo projeto hegemônico estadunidense.

A questão essencial para dar conta de tal formulação é: teria havido tal grau de transformação e desenvolvimento dos distintos Estados de modo que se possa constatar o mesmo grau de configuração internacionalizada nos moldes coxianos, ou mesmo a caracterização de uma classe de gerentes em tais termos, ou seja, uma natureza transnacional?

A possibilidade de desenvolvimento e caracterização distinta de classes e características diferentes de Estados e sociedades – e entra aí a situação referente aos seus distintos estratos sociais – é um dado não encontrado no raciocínio coxiano. Entender como dado ou ponto pacífico a caracterização transnacional destes e de outros pontos *a priori* antes mesmo de uma investigação mais aprofundada ou de se valer de uma fonte que tenha tal perfil enseja, ao menos, duas consequências teóricas para a análise empreendida.

A primeira diz respeito ao processo histórico brasileiro. Embora isto não seja exatamente o objeto de tal pesquisa, uma ressalva neste sentido deve ser, ao menos, lançada para um futuro e ulterior desenvolvimento. A trajetória brasileira de inserção no capitalismo hegemônico estadunidense nada tem de homogeneizadora ou transnacional. No caso brasileiro, acatar tal natureza transnacional teria como consequência ignorar as diferentes temporalidades de sua trajetória histórica e como as mesmas ainda ensejam consequências em termos de um capitalismo nada homogêneo, na medida em que ainda contempla até hoje o trabalho escravo,

disparidades enormes em termos de desenvolvimento, mesmo em que se trate de ter um perfil inserido num contexto global mais amplo e ter adotado características de transformação inseridas em contexto de uma ordem social competitiva desde os anos 1930, para parafrasear as palavras de Florestan Fernandes (2006). Ademais, ressalte-se que o sociólogo brasileiro alertou sobre o processo histórico brasileiro ser dotado de temporalidades distintas daqueles dos países da Europa ocidental, outro ponto que converge para a crítica da perspectiva transnacional e homogeneizadora sugerida por Cox.

A segunda refere a distintos processos históricos no plano global. Constata-se na linha de raciocínio referida de Cox sobre a classe gerencial transnacional o fato dela não ensejar ou desdobrar nas estratégias de investigação. Por outras palavras, conceitos como o de uma classe ou Estado específicos aparecem na análise, no raciocínio empreendido, mas efetivamente não estão presentes na base empírica que supostamente lhe daria sustentação. O desenvolvimento desigual das lutas de classes e dos distintos aspectos que compõem o modo de vida e até mesmo intranacional é ponto sumariamente ignorado por Cox.

Conforme reitera Beathe Jahn (1998: p. 638), a luta pela emancipação humana pode ser global, mas ela tem diferentes significados na sua manifestação e no papel exercido pelas diferentes classes no âmbito nacional. Em termos gramscianos, a questão que se coloca é a luta por uma nova hegemonia no plano nacional nas suas diferentes temporalidades como parte da conquista de uma nova hegemonia global, ponto que jamais configuraria uma perspectiva homogênea da emancipação e de uma nova concepção de mundo em nível internacional.

Como a luta de classes no plano nacional é uma das lacunas da formulação e análise de Cox, passa a ser compreensível o fato de suas prescrições serem generalizantes para o plano internacional. Porém, ao combinar elementos liberalizantes (o universalismo homogeneizador e generalizante de uma suposta emancipação) com aspectos do marxismo (a luta de classes, embora seu registro seja generalizador no plano internacional, sem atentar para a realização de tal luta no plano nacional), a análise de Cox se transforma, em termos do ecletismo já enunciado conforme Oliveira Filho (1995: p. 263) em "nomeações e classificações rituais de posturas sem qualquer influência nas estratégias de investigação", justamente por não atentar para as diferentes temporalidades da realização da luta de

classes, grupos e estratos e das transformações e conflitos no plano nacional, todas, no final, combinando-se no plano internacional. Em outras palavras, uma análise que não acaba tendo consistência analítica para dar conta das diferentes contradições e complexidades que configuram a hegemonia em nível internacional. Afinal, o consenso predominante, junto com a força, no sentido gramsciano de hegemonia, não é sinônimo de caráter monolítico ou unânime nas diferentes dimensões dos embates de distintas concepções de mundo.

3. Robert W. Cox, Hedley Bull e o realismo: crítica, ecletismo ou proximidade?

Um autor marcadamente associado com um enfoque gramsciano como Robert W. Cox pode ser eventualmente objeto de um questionamento no tocante a uma eventual incompatibilidade em relação a Hedley Bull pela simples constatação de que, de alguma forma, estão vinculados de modo vago e difuso a uma tradição de realismo político não somente em termos de proposições políticas gerais referentes à política interna de um Estado, como também no âmbito das relações internacionais.

É sempre lembrada e conhecida a interpretação gramsciana de Maquiavel no tocante ao príncipe moderno como um ente coletivo consubstanciado no Partido Comunista como *condottiere* na formação de uma nova vontade coletiva e popular e uma nova hegemonia, uma nova concepção de mundo. Talvez não tão conhecida, mas dotada de maiores controvérsias envolvendo distintas interpretações sobre Gramsci, há a apropriação significativa do centauro maquiaveliano simbolizando a unidade orgânica entre força e consenso na parte férica e na parte humana, ambos também componentes indissociáveis dos processos políticos e de construção da hegemonia nas mais diferentes possibilidades, sem haver esquematicamente um *quantum* de um ou de outro. Contudo, ressalve-se a preferência gramsciana pelos processos hegemônicos completos em termos do consenso.

Também deve ser lembrado o quão caro é a Gramsci o centauro maquiaveliano (GRAMSCI, 1975: p. 1576). A indissociável unidade da parte férica e da parte humana – pois do contrário não há centauro – compõe todos os processos, conflitos e ações políticas em termos de partes desiguais ou não de força e consenso, consenso e força, coerção e legitimidade, legitimidade e consenso etc. Todavia, a

incorporação da perspectiva maquiaveliana por Gramsci (1975: p. 1598-1599, minha tradução) não se dá de forma passiva de modo a aceitar *in totum*, como demonstra o trecho abaixo:

A principal inovação introduzida pela filosofia da práxis em ciência política e a história é a demonstração de que não existe 'natureza humana' abstrata, fixa e imutável (conceito que deriva de alguns do pensamento religioso e transcendência), mas que a natureza humana é o conjunto de relações sociais, historicamente determinadas, que é um fato determinável histórico, dentro de certos limites, por métodos de filologia e da crítica.

Nota-se a atenção de Gramsci com a perspectiva de "métodos de filologia e da crítica", o que nos indica, entre outros, o tema da tradução ou "traducibilidade", ou ainda a "tradutibilidade" (GRAMSCI, 1975: p. 469, 849). Por outras palavras, não se pode aplicar mecanicamente uma reflexão de um autor ou uma categoria em outro referencial ou contexto. Incorporar a reflexão maquiaveliana ao materialismo histórico – chamado por Gramsci de "filosofia de práxis" – passa por ressignificar aquelas partes incompatíveis do pensamento do secretário florentino com a perspectiva social e coletiva característica do marxismo para lidar com a dinâmica histórica e de transformação. No mesmo diapasão, um conceito pode ser ressignificado de acordo com a sua particularidade social, cultural, econômica e histórica.

O fato de Cox formular uma proposição contra-hegemônica focada em uma coalizão de perfil terceiromundista de Estados como alternativa aos Estados Unidos em uma de suas primeiras reflexões sobre a teoria crítica (COX, 1981: pp. 151-152) levanta mais uma aproximação eventual com o realismo e não a sua superação. Explique-se: a perspectiva alternativa em termos de uma hegemonia alternativa no registro gramsciano não seria estadocêntrica, mas sim focada nos grupos e classes subalternas. Ainda que a escrita não sistemática e fragmentária de Gramsci possa sugerir em alguns momentos isoladamente que o seu referencial é o de realismo político estadocêntrico, seu horizonte transformador não é, como escreveu Gramsci (1975, p. 340, 1020, 1028), a "estadolatria".

Sintomaticamente, o argumento de Cox aponta de modo simpático em certos momentos para um realismo de cunho crítico e histórico, resgatando inclusive a historicidade do realismo clássico – referido como a contribuição de Edward Hallet Carr (2002), por exemplo - por oposição às validades eternas propugnadas pelo neorealismo, particularmente o de Kenneth Waltz (COX, 1997: p. xv, xvi, xvii e xxviii). A análise totalizante de Carr que incide sobre as mudanças históricas nas estruturas sociais é enaltecida por Cox por oposição aos “níveis de análise” (COX, 1997: p. 27). Neste caso, Cox se refere à compartimentalização e filtros de aspectos da base empírica de elementos relacionados à realidade internacional com base nas três imagens de Waltz. Seriam a primeira concernente à natureza humana, a segunda referente à estrutura interna de governo de um Estado e a terceira atinente à perspectiva sistêmica internacional. A primeira e segunda imagens seriam inadequadas como perspectivas e teorias reducionistas por oposição a uma perspectiva e teorização sistêmica mais adequada representada pela terceira imagem (WALTZ, 2001).

Ainda no tocante ao tema do realismo e de um eventual ecletismo, outro autor recorrente nas formulações coxianas é Hedley Bull. Teórico internacionalista contemporâneo clássico, notabilizou-se pelo posicionamento e defesa em favor da abordagem tradicional clássica e realista (BULL, 1969) no contexto do que a literatura acadêmica convencionou chamar de segundo debate teórico em relações internacionais. Tal debate envolveu duas abordagens.

Por um lado, a abordagem realista focada na soberania estatal e nas premissas clássicas desta vertente, representada pelo próprio Bull, além de Morgenthau e Martin Wight (2002). Por outro lado, os “científicos” ou behavioristas ou anglo-saxônicos, a saber, Morton Kaplan (1990), Oran Young (1969), dentre outros. Esta vertente teórica se pautou por modelos de cunho matemático e estatístico, ou ainda, a retomada de aspectos metodológicos e epistemológicos das ciências da natureza para as relações internacionais.

Mesmo que a proposta de Bull seja identificada também com um meio-termo entre idealismo e realismo na assim chamada Escola Inglesa ou Neogrotiana ou ainda da Sociedade Internacional – resumido no paradoxal título de seu livro mais conhecido, que remete a uma sociedade anárquica (BULL, 2002), seu enfoque é fortemente

marcado por características realistas, entre elas, uma forte ênfase na categoria de equilíbrio de poder e seus vários significados (BULL, 2002, p. 117-146). Conforme já foi demonstrado por Mariutti (2013), o meio-termo entre realismo e idealismo não é exatamente uma novidade da abordagem da Escola Inglesa de Wight e Bull. Existem elementos normativos – aqueles relativos a aspectos referentes à justiça, ética, valores e moralidade – e de soberania estatal em maior ou em menor medida em enfoques realistas e idealistas. Os primeiros enfatizam a soberania estatal e os segundos acentuam os aspectos normativos. Mesmo um enfoque idealista pode aceitar a perspectiva da soberania estatal e anárquica das relações internacionais com ênfase nos elementos normativos.

O ponto de objeção da teoria crítica de Cox alcança justamente o caráter permanente da anarquia da natureza humana e das próprias relações internacionais focado no equilíbrio de poder entre os Estados em permanente susceptibilidade e risco de recurso à violência.

O ponto que sinaliza o ecletismo é a justaposição do argumento de Bull com a perspectiva crítica sem qualquer justificativa para uma compatibilização teórica. Isto porque a proposta de Bull se situa em termos de uma repetição histórica em torno dos conceitos de equilíbrio de poder e de anarquia no plano internacional. Se Cox refuta tal perspectiva na contribuição teórica de Morgenthau (2003) e de Waltz, seria dedutível que fizesse o mesmo com a proposta de Bull.

Contudo, não há qualquer tipo de justificativa para a justaposição deste aspecto da formulação de Bull ou com a integração ao construto de Cox. Com objetivo de uma análise mais detalhada de alguns componentes teóricos dos dois autores, se for retomada uma perspectiva de uma reconstrução metodológica (OLIVEIRA, 1976, p. 270; 1995: p. 263) a partir dos aspectos ontológicos dos dois autores, constata-se não haver compatibilidade.

Explique-se: ontologicamente, se o agente político (indivíduo ou Estado) atua na lógica de um estado natural hobbesiano (de guerra de todos contra todos), como ente antissocial. Constata-se uma incongruência com as formulações marxianas que sempre apontaram o caráter social do homem por oposição àquelas perspectivas contratualistas e jusnaturalistas que sempre tomaram como pressuposto o caráter abstrato e contrário à sociabilidade humana por natureza como justificativa para a existência do Estado e, por vezes, da sociedade.

Como desdobramento de tal linha de argumento pelos intérpretes de Hobbes para as Relações Internacionais, só um precário equilíbrio de poder no além-fronteiras pode evitar um cenário de guerra entre os Estados. Na perspectiva crítica de Cox, a ontologia, ou seja, o agente fundamental no plano internacional – neste caso, as forças sociais de modo coletivo - aponta para um caráter produzido coletiva e socialmente. Não haveria uma natureza única – como na perspectiva hobbesiana, sempre antissocial. Tal natureza seria produzida coletivamente em caráter material, histórico e de modo variável. Justifica-se tal entendimento em face do caráter tributário de Cox em relação ao marxismo e o tratamento que tal vertente dá à história.

Do ponto de vista metodológico, o conceito de História de Bull tem sempre como pano de fundo uma certa anarquia internacional e o equilíbrio de poder como pontos recorrentes, repetitivos. No que concerne à abordagem de história de Cox, não se tem tal padrão de repetição. Antes pelo contrário, trata-se de análise de mudanças, transformações sem repetições e enfatizando as particularidades.

Em que contextos específicos Cox menciona Hedley Bull em sua obra? O esclarecimento do contexto em questão permitiria relativizar a incompatibilidade acima enunciada entre Cox e Bull?

Os contextos em que Bull (2002: p. 296-319) é citado remetem àquilo que Cox chama de neomedievalismo (COX, 1999a: p. 517 e 1999: p. 12), a possibilidade de emergência de uma nova civilização ou de uma ordem pós-hegemônica, ou que estaria em gestação (COX, 1999b: p. 12) com várias fontes e níveis de poder no plano internacional ainda que o Estado continue como o ente fundamental. Examine-se sumariamente tais argumentos.

Tratando do tema das novas ordens mundiais, Cox retoma o argumento de Bull no sentido de que a promoção de uma certa ordem internacional que compõe uma sociedade internacional depende também de um elemento normativo, de valores para a consecução de objetivos comuns, coletivos e individuais, referentes à observância dos pactos, segurança contra a violência e relativa estabilidade da propriedade (COX, 1999a: p. 148 e 152).

No tocante ao “neomedievalismo” coxiano, este rótulo denotaria a discussão de Bull sobre um eventual declínio do sistema de Estados, um medievalismo que retomasse, em certo sentido o que ocorreu na Cristandade Medieval. Contemporaneamente, tal possibilidade é discutida em termos de cinco contextos: o aumento da integração

regional, a desintegração de Estados, a violência privada internacional, as organizações transnacionais e a unificação tecnológica do mundo. O cerne da discussão aqui é a possibilidade de relativização do papel do Estado e de sua soberania, ou mesmo enfraquecimento e substituição de ambos, muito embora Bull tenha ressaltado que nenhum elemento no momento da sua escrita nos anos 1970 apontava nesta direção.

O ponto em comum às duas discussões implementadas por Bull é a possibilidade de uma mudança histórica que permitisse uma nova ordem mundial. Contudo, o próprio Bull ressaltou que boa parte destas transformações dependeria de uma mudança na natureza anárquica do sistema de Estados, ponto que ele não enxergava no horizonte.

Talvez a possibilidade de tais transformações discutidas por Bull seja a motivação do caráter tributário das formulações de Cox ao autor australiano. Todavia, um problema permanece inalterado: o próprio Bull resalta que não há, nas possibilidades discutidas, qualquer evidência de mudança na natureza do sistema anárquico dos Estados. Então, como compatibilizar tal perspectiva com a concepção coxiana de teoria crítica que possui uma centralidade em torno do horizonte transformador da história no além-fronteiras?

O ponto aqui parece apontar para aquilo que Oliveira Filho (1995: p. 263) ressaltou nas análises pautadas pelo ecletismo. Trata-se de formulações com conceitos vazios, em que as nomeações e classificações não ensejam consequências em termos das estratégias de investigação na medida em que se justapõe conceitos excludentes, incompatíveis entre si, como se todos estes mesmos conceitos fizessem parte do mesmo problema ou da mesma teoria. No dizer do autor referenciado, há o sinal que expressa o conceito, mas não o próprio conceito. Traduzindo, a reflexão de Hedley Bull serve como um aporte para Cox refletir possibilidades de mudanças no plano internacional em termos de uma história cambiante e dinâmica. Entretanto, tal história em constante transformação é apenas sinalizada, uma vez que ela não se pode fazer presente em face da onipresença de um caráter anárquico das relações internacionais no além-fronteiras.

4 Considerações finais

Buscou-se mostrar sumariamente neste artigo um aspecto do limite da formulação teórica de Cox, a saber, a convergência de alguns aspectos com formulações realistas e liberais, caracterizando um limite a uma caracterização de teoria efetivamente crítica e alternativa ao *mainstream* teórico internacionalista, bem como um ecletismo que se desdobra para uma dificuldade de desdobramento em termos investigativos empíricos. Outro ponto relevante é sua interpretação de Gramsci, com fortes indícios de se distanciar uma apropriação mais acurada do autor italiano.

A despeito de tais limites, não se pretende descartar a contribuição de Cox. Ela certamente oferece uma certa inovação em relação às abordagens internacionalistas tradicionais. Contudo, seus limites ensejam algumas questões que podem servir de ponto de partida para investigações futuras. Teria Cox de fato superado suas origens intelectuais focada em abordagens tradicionais da Ciência Política no início de sua trajetória como professor na Universidade de York? Ou, Cox se coloca de modo mais genuíno (COX, 1997 e 2001) quando manifesta seu apreço por um realismo mais crítico ou por pontes entre as diferentes teorias proporcionado por sua teoria crítica? O campo de reflexão proporcionado por Cox continua amplo e aberto, até mesmo em função do caráter ensaístico e não aprofundado de muitas de suas formulações, conforme reiterado acima.

5 REFERÊNCIAS

BULL, H. A Sociedade Anárquica. Um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial, Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI, 2002.

_____. International theory: the case for a classical approach. Knorr, K. & Rosenau, J. N. (ed.): *Contending Approaches to International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1969, p. 20-38.

CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*, Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

COX, R. W. (1981) *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, No. 2, pp. 126-155.

_____. *Approaches to world order*, Cambridge: Cambridge University, 1999a.

_____. (1999b) *Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order*, *Review of International Studies*, 25, pp. 3-28.

_____. (ed.): *The new realism – Perspectives on Multilateralism and World Order*, New York: United Nations University, 1997.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*, São Paulo: Globo, 2006.

GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*, Torino: Einaudi, 1975.

JAHN, B. (1998) *One Step Forward, Two Steps Back: Critical Theory as the*

LATEST Edition of Liberal Idealism, *Millenium – Journal of International Studies*, vol. 27, p. 613-641.

KAPLAN, M. *O novo grande debate: tradicionalismo contra ciência em Relações Internacionais*, BRAILLARD, P. *Teorias das Relações Internacionais*, Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1990, p. 56-80.

KEOHANE, R. O. & Nye, J. S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001.

MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações – a luta pelo poder e pela paz*. Brasília, São Paulo: UnB, Imprensa Oficial do Estado de SP, 2003.

MORTON, A. D. Unravelling Gramsci – Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy, Pluto, London, 2007.

MARIUTTI, E. B. (2013) Política internacional, relações internacionais e economia política internacional: possibilidades de diálogo, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, Texto para Discussão, n.o 218.

NAVARi, C. (1989) The great illusion revisited: the international theory of NORMAN Angell. Review of International Studies, v. 15, n. 04, p. 341-358.

OLIVEIRA FILHO, J. J. (1995) Patologia e regras metodológicas, Estudos Avançados, 9 (23), pp. 263-268.

_____ (1976) Reconstruções Metodológicas de Processos de Investigação Social. Revista de História (USP), São Paulo, n.107, p. 263-276.

Waltz, K. Man, the state and war: a theoretical analysis, New York: Columbia University, 2001.

_____ Theory of International Politics, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WIGHT, M. A política do poder, São Paulo: Imprensa Oficial, Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI, 2002.

YOUNG, O. Aron and the Whale – A Jonah in Theory. Knorr, K. & Rosenay. J. N. (ed.): Contending Approaches to International Politics, Princeton, Princeton University, 1969, pp. 129-143.

BRICS NO SISTEMA INTERNACIONAL: DESAFIOS APRESENTADOS PELA CRISE UCRANIANA

Ana Carolina Macedo Abreu¹
Victor Leandro C. Gomes²

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o atual grau de coesão política e econômica no cerne dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – no contexto da crise ucraniana, em particular da declaração de neutralidade do governo chinês e da não manifestação dos demais integrantes do bloco diante das turbulências que opuseram Rússia a Estados Unidos e União Europeia. Para tanto, faremos um breve histórico do processo de integração e institucionalização dos BRICS e, em seguida, abordaremos iniciativas em andamento, como o Banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas. Por fim, procuraremos compreender o significado do posicionamento – ou da omissão – desses países no desenrolar da crise ucraniana que expôs dissensos entre os principais atores da velha ordem mundial no leste europeu, tendo em vista os benefícios oriundos das relações multilaterais dentro dos BRICS e o papel desempenhado pelo grupo nas reformas das instituições internacionais – como ONU e FMI – diante do rearranjo de poder em curso no sistema internacional.

Palavras-chave: BRICS, Sistema Internacional, Banco dos BRICS, Crise Ucraniana.

¹ Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e integrante do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN/UFF).

² Professor de Teoria Política no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (DEI), vinculado ao Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF. Coordenador do LEPIN/UFF.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the current degree of economic and political cohesion at the heart of the BRICS – Brazil, Russia, India, China and South Africa – in the context of the Ukrainian crisis, in particular the declaration of neutrality of the Chinese government and the silence of the other members of the bloc before the turbulences that opposed Russia the US and EU. To do so, we will make a brief history of integration and institutionalization of BRICS and, then, we discuss ongoing initiatives, such as the Bank of BRICS and the Contingent Reserve Arrangement. Finally, we will seek to understand the meaning of positioning – or omission – these countries in the course of the Ukrainian crisis that exposed disagreements between the main actors of the old world order in eastern Europe, in view of the benefits arising from multilateral relations within the BRICS and the role played by the group on reform of international institutions – such as the UN and the IMF – in the face of ongoing rearrangement of power in the international system.

Keywords: BRICS, International System, Bank of BRICS, Ukrainian Crisis.

Introdução

Desde que os governos de Brasil, Rússia, Índia e China deram a partida para a articulação político-econômica, em 2006, sendo posteriormente acompanhados pela África do Sul, o agrupamento BRICS tem sido alvo de sucessivos questionamentos e teorizações. As leituras acerca da capacidade de cooperação e do lugar ocupado pelo grupo no sistema internacional variam entre o ceticismo e a utopia, entre aquelas que profetizam o fracasso do bloco como consequência da heterogeneidade de sua composição e as que veem no BRICS uma iniciativa contra-hegemônica. O objetivo deste artigo é buscar compreender o BRICS como um bloco alternativo, comprometido com a reforma dos mecanismos de governança global mediante processos de democratização e inclusão de países emergentes e em desenvolvimento. Com este fim, será desenvolvido um estudo de caso, em que a continuidade das atividades e negociações no cerne do BRICS durante a crise na Ucrânia será entendida como um indicativo de fortalecimento do bloco.

Inicialmente, faremos uma análise das políticas externas do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, a fim de compreender o lugar dos BRICS na agenda externa de seus integrantes. Depois, levantaremos o breve histórico da conformação dos BRICS, especialmente desde a institucionalização do grupo, acordada em 2009, na Cúpula de Ecaterimburgo. Nesta seção serão apontados os princípios e interesses comuns do bloco, algumas iniciativas conjuntas de integração intragrupo e pleitos para reformas das tradicionais instituições internacionais. Posteriormente, trataremos das relações russo-ucranianas e do significado da Ucrânia para a Rússia nos âmbitos doméstico e externo. Ato contínuo, abordaremos a crise ucraniana e as reverberações desta na comunidade internacional, tendo em vista as controvérsias geradas entre a Rússia e as tradicionais potências ocidentais – Estados Unidos e União Europeia – no decorrer do conflito. Na seção seguinte, abordaremos o posicionamento dos membros do BRICS diante dos eventos sucedidos na Ucrânia. Serão apontados temas e projetos discutidos por ocasião da Cúpula de Fortaleza, realizada em julho deste ano, bem como o pronunciamento do grupo sobre a situação ucraniana.

Como encerramento, apontaremos o papel desempenhado pelos BRICS no reordenamento de poder em curso no sistema internacional, à luz dos espaços abertos pelo bloco nas velhas organizações e da geração de novas entidades, como o Banco BRICS, que acenam para a democratização da ordem mundial e de suas instituições. Neste sentido, a manutenção da agenda comum dos BRICS em paralelo a uma crise que ameaça colocar um de seus integrantes em choque com as potências centrais deve ser levada em consideração.

O BRICS para os BRICS: um balanço das políticas externas

Os oito anos de governo Lula foram caracterizados pela ruptura com a orientação neoliberal que predominou nas políticas doméstica e externa na década de 1990. Essa nova orientação vem sendo mantida no atual mandato de Dilma Rousseff. No tocante à política externa, o Brasil procurou ampliar sua inserção regional e global, bem como promover o desenvolvimento interno. Para tanto, o alinhamento com o Ocidente – e os Estados Unidos em particular – e o bom comportamento do “Estado normal” da era Fernando

Henrique Cardoso (Cervo, 2002: 8) deram lugar a uma postura nacionalista e crítica das relações assimétricas institucionalizadas no sistema internacional. Silva descreve a concepção de multilateralismo neste período como multidimensional, crítica e propositiva, com ênfase no eixo horizontal (Silva, 2013: 149).

Os projetos de integração da América do Sul receberam novo impulso e o MERCOSUL³ foi reforçado como projeto político na agenda brasileira. O Brasil manteve relações com países desenvolvidos, mas o foco da política externa foi deslocado para a cooperação Sul-Sul, principalmente com países asiáticos e africanos. O país participa de blocos e foros de discussão a exemplo do BASIC (grupo voltado para temática ambiental, integrado também por África do Sul, Índia e China), Ibas (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS. A partir da via multilateral, o Brasil aprofundou suas relações com parceiros estratégicos como Índia, China e África do Sul. Em 2009, a China ultrapassou os EUA, estabelecendo a mais expressiva parceira comercial do Brasil, além disso o continente asiático é, hoje, o principal destino das exportações brasileiras, posto tradicionalmente ocupado pela União Europeia (Oliveira, 2013: 55).

O Brasil se afirmou como defensor da democratização das organizações internacionais, formando coalizões como o G-4 (Índia, Brasil, Alemanha e Japão), que pleiteia assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G-20 comercial, que visa defender interesses de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Dessa maneira, o país tem conquistado autonomia antes pela barganha política e diversificação de parcerias que por bom comportamento e alinhamento com as potências centrais.

³ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi fundado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e ganhou personalidade jurídica em 1994. O MERCOSUL tem o objetivo de promover a integração econômica entre seus membros, bem como o comércio com terceiros. A Venezuela é Estado Parte desde 2012 e a Bolívia está atualmente em processo de adesão. Chile, Peru, Colômbia e Equador são Estados associados. Além da dimensão econômica, o MERCOSUL preocupa-se com o fortalecimento jurídico-institucional do bloco, bem como com a atenuação das assimetrias estruturais entre seus membros. A criação de um Parlamento próprio, em 2006, e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) representam avanços neste sentido. Fonte: Ministério das Relações Exteriores (<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>).

A política externa russa, por sua vez, tem se voltado para a recuperação do *status* de grande potência nas esferas regional e mundial desde o primeiro governo Putin, iniciado em 2000. Após quase uma década de alinhamento com o Ocidente e perda de influência no cenário internacional, legados da gestão Yeltsin (1991-1999), a estratégia russa foi reorientada para a defesa da multipolaridade e o combate à tendência ocidental ao unilateralismo e à hegemonia no sistema internacional. A tática russa se baseia em três princípios: estabelecimento de relações pragmáticas, fundamentadas no interesse nacional em detrimento de afinidades ideológicas, históricas ou culturais; economização da política externa, ou seja, uso dos vastos recursos energéticos russos como instrumento de barganha para obter ganhos político-diplomáticos, tática que tem se revelado exitosa, principalmente com a União Europeia; e, por fim, a ênfase na relevância geopolítica de sua posição eurásiana. Para tanto, a Rússia segue uma política multivetorial, com vistas a servir de ponte entre os poderes emergentes do Oriente – Índia e China – e o Ocidente.

O “exterior próximo”⁴ é considerado espaço prioritário, zona de influência russa da qual outras potências devem ser afastadas. Embora a via bilateral prevaleça em suas relações com a região, o país atua multilateralmente no âmbito da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Percebendo-se incapaz de prevalecer unilateralmente na Ásia Central diante da competição pelas reservas de petróleo e gás natural, oriunda tanto de potências ocidentais quanto de emergentes asiáticas, a Rússia divide o papel de liderança na sub-região com a China, por meio da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Fica claro aqui que a assertividade característica da política externa russa dos últimos quatorze anos é temperada pela consciência acerca das limitações nacionais.

⁴ Termo usado pela Rússia desde os anos 1990 para referir-se ao espaço pós-soviético, composto por três sub-regiões: Europa Oriental (Ucrânia, Belarus e Moldávia), Ásia Central (Armênia, Geórgia e Azerbaijão) e Cáucaso do Sul (Cazaquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Quirguistão e Tadjiquistão). (ADAM, 2013, p. 53-

Com a exceção de momentos pontuais de cooperação, as relações russo-norte-americanas têm sido marcadas por desentendimentos e, ocasionalmente, hostilidades. Ciente de sua inferioridade no sistema internacional em relação aos EUA, a Rússia tem se aproximado e incentivado o crescimento de países emergentes, destacadamente os asiáticos, fortalecendo o vetor oriental de sua política externa. Procura defender e promover a multipolaridade e o papel primordial das instituições para a gestão da política internacional. Acredita que estas organizações, e a Organização das Nações Unidas (ONU) em especial, devem passar por um processo de reforma de modo a adaptá-las às mudanças político-econômicas vividas na arena mundial. A atuação das potências emergentes em grupos de discussão e foros multilaterais, como BRICS e OCX, é essencial para a revitalização das instâncias de poder e para o equilíbrio no sistema internacional, formando lideranças coletivas capazes de constituir um contraponto às potências tradicionais. Neste sentido, o BRICS atende tanto ao interesse de reestruturação da agenda e da arquitetura internacional quanto à aspiração russa a uma maior inserção global, na medida em que o grupo integra países influentes em regiões nas quais a presença da Rússia é escassa, como África e América do Sul.

No que tange à Índia, muito embora o país seja classificado como aliado especial dos EUA, sua política externa é tradicionalmente orientada pelos princípios de autonomia, soberania e não alinhamento. A parceria estratégica sino-indiana firmada em 2005, com foco em laços econômicos e questões de segurança, é prova de que o país tem assumido postura pragmática em suas relações bilaterais, deixando conflitos históricos de lado a fim de diversificar suas alianças e garantir o status de potência regional e mundial. No âmbito multilateral, a Índia tem se mostrado hábil articuladora na medida em que assume posicionamentos controversos em temas como energia nuclear, emissão de gases estufa e comércio internacional, com vistas a sustentar seu desenvolvimento interno.

Em instituições internacionais como ONU e OMC, a Índia segue a tradição de defesa dos interesses de países em desenvolvimento, formando coalizões a exemplo do G-20 comercial, onde constitui liderança junto a Brasil, China e África do Sul. É também incentivadora e participante ativa de novas alianças formadas por países que vêm

assumindo crescente relevância no cenário internacional, como o BRICS, uma postura que Vieira atribui ao cálculo de que “a sobrevivência da dominação do Ocidente no sistema internacional é possível somente mediante a desarticulação de quaisquer polos de poder que possam surgir” (Vieira, 2013: 110).

De maneira análoga, a política externa chinesa é orientada pelos princípios de não intervenção e autodeterminação. Seus objetivos últimos são a manutenção do crescimento econômico e das estruturas sócio-políticas do país, bem como a inserção internacional soberana. A China estabelece uma hierarquia para suas relações exteriores: no topo estão as chamadas “nações-chave”, as grandes potências e principalmente os Estados Unidos; logo abaixo estão os países vizinhos ou “prioritários”; em seguida vêm os países em desenvolvimento. Estes últimos são subdivididos entre “parceiros corporativos”, menos importantes, e “parceiros estratégicos”, ou seja, aqueles que estão, como a China, engajados na defesa da democratização das relações internacionais. Com estes o governo chinês deve manter boas relações bilaterais e multilaterais (Gonçalves & Brito, 2013: 34-35).

Com uma estratégia assim definida, a China busca se aproximar dos países vizinhos e se estabelecer como potência regional, tendo mantido boas relações com a Rússia desde a dissolução da URSS, com a Coreia do Norte e o Paquistão. A atuação do país na região entra em conflito com interesses de outras potências regionais, como Índia e Japão. Embora Índia e China atuem em conjunto tanto bilateralmente quanto em grupos como BRICS e BASIC (grupo de países composto por Brasil, África do Sul, Índia e China), o governo chinês é contrário à ascensão de Índia e Japão ao quadro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Assumindo postura pragmática, a China tem intensificado suas relações com países do Oriente Médio, África e América do Sul, dos quais importa recursos energéticos e matérias-primas. No plano global, o país procura diversificar suas parcerias, entende a necessidade de fortalecimento das Nações Unidas e da multipolaridade no sistema internacional, de modo a construir um ambiente de paz e estabilidade que permita o crescimento nacional.

De sua parte, a política externa sul-africana tem sido construída sobre quatro pilares ao longo do governo Jacob Zuma – empossado em 2009 e reeleito recentemente, deve permanecer na presidência até 2019. São eles as relações Sul-Sul, diálogo Norte-Sul, diplomacia multilateral e econômica e relações bilaterais. A África do Sul objetiva reafirmar sua condição de potência regional e dar continuidade ao processo de inserção internacional iniciado no pós-apartheid. Tanto no âmbito regional quanto no global o país demonstra preferência pelo multilateralismo.

Neste sentido, a agenda externa do país segue a chamada “estratégia da borboleta”, onde a África do Sul é a cabeça e o restante do continente africano o corpo, a parte mais vulnerável. Partindo do diagnóstico de que a economia africana é a mais marginalizada dentro do sistema econômico internacional, o governo sul-africano encabeça iniciativas para integração e desenvolvimento da região, como a União Africana e a Nepad (New Partnership for Africa’s Development) e busca fortalecer a representatividade dos interesses do continente em foros globais como ONU e OMC. As asas da borboleta são América do Sul e Ásia, espaços prioritários dos quais a África do Sul tem se aproximado, com destaque para os países em desenvolvimento. Assim, o governo sul-africano mantém parcerias estratégicas com China, Índia e Brasil e integra foros multilaterais como o BRICS e o Ibas. As relações bilaterais e multilaterais com o Ocidente sofreram inflexão neste período.

As políticas externas dos integrantes do grupo BRICS demonstram que, a despeito da heterogeneidade de suas estruturas político-econômicas, todos eles compartilham da percepção de que há um imperativo de reforma das organizações internacionais que resulte na democratização do sistema vigente de governança global e se traduza em ganhos domésticos para esses países. Compreendendo que o reordenamento do sistema internacional no sentido da multipolaridade deve passar pelo fortalecimento da via multilateral, esses países têm se mostrado determinados a valorizar seus interesses comuns em detrimento de divergências políticas, econômicas, históricas e culturais. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul são potências regionais que almejam maior inserção global. E, assumindo uma postura pragmática, atuam em conjunto a fim de sustentar seu crescimento econômico e garantir que sua crescente relevância na economia mundial seja acompanhada por ganhos na arena política internacional.

O BRICS: potências emergentes e imperativo de reformas no sistema internacional

O termo BRICs foi cunhado por Jim O'Neill, economista do banco de investimentos Goldman Sachs, em relatório publicado em 2001. No texto, intitulado "*Building better global economic BRICs*", o autor aponta para as então quatro maiores economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China) como os futuros "tijolos" da economia mundial. As projeções para a década indicavam que, juntos, os quatro países teriam taxas de crescimento superiores às do G-7 (Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Japão e Canadá). O'Neill ainda indicava que as alterações das posições relativas dos países-chave na economia mundial deveriam ser acompanhadas por mudanças nos mecanismos internacionais de cooperação política e econômica. Em 2003, o Goldman Sachs publicava outro relatório, "*Dreaming with BRICs*", desta vez apresentando estimativas para os próximos cinquenta anos. As novas projeções indicavam que até 2039 o conjunto das economias dos BRIC poderia superar as do G-6 (G-7 com a exclusão do Canadá). Dentre os membros do G-6, somente Japão e Estados Unidos estariam entre as seis maiores economias mundiais em 2050. Estas prospecções foram feitas a partir de características comuns entre os quatro BRIC: territórios extensos, grandes populações e elevadas taxas históricas de crescimento.

Em 2006, o BRIC deixou de ser apenas um acrônimo ou uma ferramenta analítica das mudanças em curso no sistema internacional e se tornou uma realidade política, quando, por iniciativa russa, os ministros das relações exteriores dos quatro países se encontraram às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas para discutir temas de interesse comum. Depois de uma segunda reunião das chancelarias em 2008, o BRIC foi formalizado em sua Primeira Cúpula, realizada em Ecatimburgo em junho de 2009, contando desta vez com os chefes de Estado de Brasil, Rússia, Índia e China. Na ocasião, foram discutidas questões como a reforma do sistema financeiro internacional, especificamente do FMI e do Banco Mundial, e o papel central do G-20 financeiro para a administração da crise financeira iniciada em 2008; a reforma do sistema ONU, chamando atenção para a aspiração de Brasil e Índia a assentos permanentes no Conselho de Segurança; a manutenção do sistema multilateral de

comércio no âmbito da OMC; temas como desenvolvimento sustentável, recursos energéticos, segurança alimentar e terrorismo também foram incluídos na pauta. Em suma, os BRIC defendiam o fortalecimento do multilateralismo mediante maior participação dos países em desenvolvimento nos mecanismos de governança global, além da inclusão de novos temas na agenda internacional. Durante a Segunda Cúpula dos BRIC (Brasília, 2010), foi proposta a criação de instituições próprias do bloco, além de ter sido acordada a cooperação entre os bancos de desenvolvimento dos quatro países.

A África do Sul foi incorporada ao grupo em dezembro de 2010 e sua entrada foi formalizada na Terceira Cúpula dos – a partir de então – BRICS (Sanya, 2011). Muitos questionamentos foram levantados à época, visto que o país não apresentava números tão expressivos quanto os quatro BRIC – território superior a dois milhões de quilômetros quadrados, população maior que 100 milhões de habitantes e PIB nominal acima de US\$ 1 trilhão. A expansão, contudo, foi orientada pelas vantagens estratégicas que a incorporação do país africano oferecia ao grupo. Ainda no relatório da Goldman Sachs de 2003 foi apontado que, apesar de os BRIC representarem as quatro maiores economias emergentes, o crescimento projetado para a África do Sul era similar àquele previsto para Rússia e Brasil. Além de possuir uma economia em desenvolvimento com forte setor de serviços, a África do Sul exerce incontestemente hegemonia no continente africano. Dessa forma, os BRICS garantiram sua inserção na região e se afirmaram como bloco representativo do Sul global.

O imperativo de reforma das instituições de Bretton-Woods constitui uma causa aglutinadora para os BRICS. Em novembro de 2008, às margens da conferência anual do G-20 financeiro em São Paulo, aconteceu a primeira Reunião de Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais dos BRIC, que teve no cerne de sua pauta a ascensão do G-20 no processo negociador econômico mundial. No contexto de uma crise originada nas economias centrais, e dado o aumento da importância relativa dos países emergentes na economia internacional, a transferência do centro do processo decisório econômico-financeiro do G-7/G-8 para um foro mais inclusivo e representativo – visto que o G-20 integra 80% do PIB mundial – era vista como condição *sine qua non* para um tratamento

efetivo da crise e o retorno à estabilidade. Essa necessidade foi percebida também pelas potências tradicionais que, embora relutantes, recorreram ao G-20 para o gerenciamento da crise.

As negociações sucedidas no âmbito do G-20 desde então resultaram em ganhos significativos para os países emergentes. Uma das linhas de trabalho do “Plano de Ação”, definido na Cúpula de Washington em novembro de 2008, refere-se a reformas nas instituições financeiras internacionais. Com efeito, de lá para cá economias emergentes e em desenvolvimento passaram a integrar instituições como o Foro de Estabilidade Financeira (FSF) – que seria transformado em Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) – e o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia. Na Cúpula de Londres, em abril de 2009, foi anunciado que os BRIC contribuiriam para um programa de reformas no FMI, FSF e Banco Mundial com um montante de US\$ 70 bilhões. O bloco comprometeu-se a contribuir, também, para o aumento da liquidez no FMI, com a concessão conjunta de empréstimos por meio das linhas de crédito conhecidas como *New Arrangements to Borrow* (NAB).

Nessa conjuntura, o G-20 foi alçado à condição de principal mecanismo de diálogo e tomada de decisões econômico-financeiras quando da Cúpula de Pittsburgh de setembro de 2009. Naquela ocasião, a atuação conjunta dos BRIC contribuiu para formulação de parâmetros para uma nova rodada de redistribuição das quotas do FMI. Outro exemplo de articulação bem sucedida dos BRICS no domínio do G-20 está na Cúpula de Paris de 2011, quando o posicionamento do grupo abriu caminho para que o nível de reservas fosse excluído da relação de indicadores de desequilíbrios constante na Declaração de Paris. Diante das transformações estruturais aqui delineadas, nota-se que “os BRICs têm um papel importante na garantia do caráter multilateral e não discriminatório da nova regulação financeira” (Lima & Castelan, 2013: 263).

O BRICS não assume a mesma postura propositiva quando se trata da reconfiguração do regime internacional de manutenção e promoção da paz, bem como da segurança. Neste sentido, o grupo se limita a reiterar o compromisso com o multilateralismo e a redistribuição de poder no sistema internacional com vistas na construção de uma ordem multipolar. O diplomata brasileiro Flávio Damico atribui esse comportamento à cautela diplomática. Segundo

ele, a atuação dos BRICS como *agenda-taker* reflete tanto uma perspectiva realista, relativa à capacidade de imposição de um ideário a terceiros, quanto um esforço no sentido de evitar que a capacidade de cooperação intragrupo seja posta à prova. Essa cautela se justifica quando consideramos que, em se tratando de assuntos externos, algumas das maiores disparidades entre os membros dos BRICS residem na esfera da segurança internacional. Dos cinco, apenas Rússia e China têm assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU; os dois países, acompanhados pela Índia, são potências nucleares, ao passo que a projeção internacional de Brasil e África do Sul está respaldada essencialmente no exercício de seu *soft power* (Damico, 2013: 384-388). Não obstante, há que se levar em conta que existem ocasiões em que os BRICS assumem posicionamentos convergentes em questões de segurança internacional. Um exemplo é a resolução sobre o caso sírio que foi a voto no Conselho de Segurança em outubro de 2011. Na ocasião, Brasil, Índia e África do Sul – junto com Líbano – se abstiveram, enquanto Rússia e China votaram contra, o que ocasionou o veto da resolução.

A crise na Ucrânia e a inflexão das relações russo-ocidentais

As relações russo-ucranianas devem ser entendidas em termos históricos, étnicos, econômicos, geopolíticos e remontam ao século IX, quando os russos antigos se estabeleceram na atual capital ucraniana de Kiev para fundar o Reino da Rus Kievana, que mais tarde constituiria o Reino de Moscou. Por muito tempo o leste ucraniano esteve sob o controle de Moscou e o país conquistou a independência após a dissolução da União Soviética em 1991. Como consequência, as economias dos dois países estão entrelaçadas. Hoje, aproximadamente nove milhões de russos vivem na Ucrânia, ao passo que os ucranianos compõem 1,41% da população russa, representando a terceira maior etnia do país, depois de russos e tártaros. Esses números apontam para estreitos laços culturais entre os dois países. A Ucrânia constitui a maior fronteira russa com a Europa e é parte integrante do exterior próximo, região estratégica para a Rússia. Em torno de 73% do gás natural russo exportado para países europeus atravessa solo ucraniano, o que significa dizer que a Ucrânia é fundamental para a sustentação do uso de recursos energéticos com fins político-diplomáticos por sua vizinha eurasiática.

Ademais, a posição russa no Mar Negro depende da base naval localizada em Sebastopol, cidade que fazia parte do território ucraniano até março deste ano, quando a Crimeia foi anexada pela Rússia.

Dada a importância geoestratégica da Ucrânia, as potências ocidentais procuram atraí-la para sua zona de influência, enquanto a Rússia tenta impedir o ingresso ucraniano na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e na União Europeia. Deste modo, o país é transformado em um verdadeiro cabo-de-guerra entre a Rússia e o Ocidente. Em artigo para o *Le Monde Diplomatique*, Olivier Zajec apelida a Ucrânia de “eterna noiva geopolítica”. Incapaz de alinhar-se com um dos lados, o país tenta maximizar os ganhos obtidos em suas relações com a Rússia, de um lado, e EUA e União Europeia, de outro. Dessa maneira, mantém o equilíbrio entre seu flanco ocidental, aspirante ao ingresso ucraniano no rol das democracias liberais, e a ala oriental pró-russa. De acordo com Zajec, “casar-se com um ou outro a levaria a negar o que lhe dá a base e, portanto, a validar o mecanismo de separação à tchecoslovaca” (Zajec, 2014).

Com a ascensão de Yanukovich à presidência, em 2010, a Ucrânia parecia finalmente tomar um partido e inclinar-se em direção à sua vizinha oriental. No entanto, após um primeiro momento de aparente vitória russa, com a prorrogação do acordo que prevê a manutenção da frota do Mar Negro em Sebastopol – o que rendeu à Ucrânia subsídios relevantes para a importação de gás natural russo – o governo ucraniano assumiu uma política externa multivetorial, mantendo boas relações com Europa e Rússia. Contudo, a interrupção das negociações para um tratado de livre comércio com a União Europeia causou insatisfação popular e culminou com a destituição do presidente, em fevereiro deste ano. Mielniczuk (2014) aponta três fatores como catalisadores da deposição de Yanukovich e da crise *per se*, sendo o primeiro deles uma série de problemas não resolvidos (como as dificuldades no processo de transição para o capitalismo iniciado no pós-independência, falta de transparência e corrupção). Outro fator é a ascensão de movimentos ultranacionalistas com características fascistas em toda a Europa, que na Ucrânia são representados pelo *Svoboda*, partido de discurso xenofóbico que apela para a pureza nacional, tendo como principais alvos os russos e os judeus. Por fim, o autor aponta para a ingerência ocidental. A União Europeia estimulou a insurgência da extrema direita ucraniana após o fracasso do acordo de livre comércio com o país e, junto com os Estados Unidos,

reconheceu um governo interino que havia deposto o presidente democraticamente eleito. Essa postura entra em contradição com a ampla defesa ocidental dos princípios liberais-democráticos.

Mielniczuk define a crise ucraniana como “o ponto mais tenso nas relações entre a Rússia e o Ocidente desde o fim da Guerra Fria” (Mielniczuk, 2014: 5). O que as potências ocidentais pareciam não entender é que os motivos para a intervenção russa na Ucrânia eram legítimos, não se baseando apenas em interesses econômicos e estratégicos. Insistindo na comparação entre a política externa russa e o expansionismo soviético, uma constante do discurso ocidental no pós-Guerra Fria, não levaram em consideração os quase nove milhões de russos radicados na Ucrânia que se viram ameaçados pelo estabelecimento de um governo ultranacionalista antirruso em Kiev, especialmente diante da tentativa do parlamento de retirar a língua russa do rol de idiomas cooficiais do Estado ucraniano.

Após a vitória do movimento separatista pró-russo na Crimeia e o fracasso das negociações de Genebra – das quais participaram Rússia, Estados Unidos, União Europeia e o governo interino ucraniano –, os EUA endossaram as incursões militares realizadas por Kiev no Leste, com o objetivo de evitar um efeito dominó na região. Putin, de sua parte, negava quaisquer relações com os movimentos separatistas do Leste. Concomitantemente, deu sequência à alocação de tropas na fronteira com o país, iniciativa que serviu de encorajamento para os rebeldes ucranianos.

Neste contexto, o Ocidente tem demonstrado dificuldade de operar em conjunto. Com a reiterada negativa da Otan quanto a uma intervenção militar na Ucrânia, as velhas potências têm recorrido à imposição de sanções econômicas contra a Rússia. Sem embargo, a dependência europeia quanto ao fornecimento de gás natural russo significa que os países europeus têm hesitado diante do anseio norte-americano pelo arrocho das sanções. O adiamento da imposição de punições econômicas mais severas – que foram anunciadas somente no final de julho – aponta para aparente sucesso do setor geoeconômico da política externa russa. Como salienta Kissinger (2014), “Putin é um sério estrategista – nas premissas da história russa. Entender a psicologia e os valores norte-americanos não é um de seus atributos. Bem como compreender a psicologia e a história russa não tem sido um ponto forte dos chefes de Estado norte-americanos”, o que pode ser estendido a seus equivalentes europeus.

A manutenção da agenda dos BRICS

No dia 15 de março, o Conselho de Segurança das Nações Unidas levou a voto uma proposta de resolução contrapondo-se à legitimidade do referendo da Crimeia, que procederia no dia seguinte e determinaria o destino da região: se permaneceria subordinada a Kiev ou passaria a responder ao Kremlin. A resolução foi vetada pela Rússia e a China se absteve, de modo que o referendo foi levado a cabo. Mesmo antes da vitória dos separatistas da Crimeia com mais de 90% dos votos e da consequente incorporação desta à Federação Russa, um conselheiro de segurança nacional do governo indiano havia afirmado que Moscou tinha interesses legítimos na Crimeia, no que pode ser considerado o mais significativo pronunciamento pró-russo emitido no contexto da crise ucraniana. Mais tarde, Índia e China assumiram postura crítica diante das sanções unilaterais dos Estados Unidos contra a Rússia. Brasil e África do Sul, por seu turno, mantiveram discurso neutro ao longo da conflagração na Ucrânia, instando o diálogo e a resolução pacífica de controvérsias. A postura de China, Índia, Brasil e África do Sul no desenrolar da crise abriu caminho para que, no dia 15 de julho, enquanto as potências ocidentais ainda se empenhavam no sentido de isolar a Rússia da comunidade internacional, Putin fosse recebido no clube dos emergentes. Assim, a VI Cúpula dos BRICS foi realizada em Fortaleza, sob o tema "Crescimento inclusivo: soluções sustentáveis".

Na ocasião, o grupo reiterou seu compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e a construção de uma ordem internacional multipolar, bem como a promoção da paz, segurança, cooperação e desenvolvimento sustentável – em suas dimensões econômica, social e ambiental. A Declaração de Fortaleza faz nova crítica à perda de representatividade e eficácia das "estruturas de governança internacional concebidas em uma configuração de poder distinta" (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 5). Neste sentido, o BRICS demonstra insatisfação com a não implementação das reformas acordadas em 2010 para o FMI, principalmente diante do adiamento da redistribuição das quotas que garantirá o incremento do direito de voz para economias emergentes e em desenvolvimento no fundo. A declaração prega a manutenção da coordenação macroeconômica no interior do G-20 como premissa para a promoção

do crescimento e da estabilidade financeira. Demanda estruturas mais democráticas para o Banco Mundial e compromete-se com a conclusão da Rodada Doha no âmbito da OMC, chamando atenção para a necessidade de alocação equitativa de recursos, serviços e mercadorias, seja mediante financiamentos para o desenvolvimento, seja por meio do compromisso compartilhado, porém diferenciado no sistema multilateral de comércio.

A VI Cúpula tratou, igualmente, da cooperação intra-BRICS em domínios tão diversos quanto política, economia, pesquisa e desenvolvimento, cultura e segurança cibernética. Os avanços mais expressivos se deram no aprofundamento da parceria econômica, com a assinatura do acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do tratado para criação do Arranjo Contingente de Reservas. O Banco, com sede em Xangai, terá “o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento” (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 11) e contará com um capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões e capital inicial subscrito de US\$ 50 bilhões, cada membro contribuindo com um montante de US\$ 10 bilhões. Já o Arranjo Contingente de Reservas terá um aporte inicial de US\$ 100 bilhões, assim divididos: US\$ 41 bilhões da China, US\$ 18 bilhões de Brasil, Rússia e Índia e US\$ 5 bilhões da África do Sul. Como constante no documento final, o arranjo “terá efeito positivo em termos de precaução, ajudará países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, promoverá maior cooperação entre os BRICS, fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementarizará arranjos internacionais existentes” (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 13).

No tocante à paz e à segurança, os BRICS reiteram, na Declaração de Fortaleza, seu compromisso com os princípios e objetivos da Carta das Nações Unidas, bem como a observância do direito internacional. Reconhecem o papel central da ONU como promotora do multilateralismo, paz, segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, solicitando novamente a reforma de suas estruturas. A declaração condena “intervensões militares unilaterais e sanções econômicas em violação ao direito internacional e normas universalmente reconhecidas das relações internacionais” (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 27). Ainda nessa temática, o documento faz referência à crise ucraniana:

Expressamos nossa profunda preocupação com a situação na Ucrânia. Clamamos por um diálogo abrangente, pelo declínio das tensões no conflito e pela moderação de todos os atores envolvidos, com vistas a encontrar solução política pacífica, em plena conformidade com a Carta das Nações Unidas e com direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 44).

O parágrafo referente à situação na Ucrânia segue a tonalidade de outras menções feitas a conflitos internacionais no âmbito do BRICS. O grupo adota discurso neutro, chamando atenção para a resolução pacífica das controvérsias e o respeito de todas as partes aos direitos humanos e às normas internacionais. Nota-se aqui a continuidade da cautela diplomática que tem dado forma à atuação dos BRICS. De fato, esta Cúpula de Fortaleza e a declaração conjunta a que deu origem são marcadas, antes de tudo, pela continuidade. A não submissão aos esforços de isolamento da Rússia conduzidos pelas potências centrais não significou o alinhamento do bloco com Moscou, em consonância com a defesa reiterada dos BRICS à autonomia, autodeterminação e condução multivetorial das relações internacionais. Não houve confronto com as potências tradicionais e as instituições por elas geridas. Todavia, em uma conjuntura onde predominam as iniciativas de isolamento contra a Rússia, a continuidade constitui uma forma de “ruptura” e expõe a perda da capacidade do Ocidente para determinar os rumos e a agenda da política mundial.

Considerações Finais

O conceito de BRICS foi esboçado por um economista com o intuito de desenvolver uma análise de mercado. Contudo, afirmar que o único fator comum entre seus membros são coincidências quantitativas não é mais uma possibilidade. Ao longo dos últimos anos, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul têm dado forma política ao termo cunhado por Jim O'Neill em 2001. Uma breve análise dos princípios e objetivos que regem as políticas externas desses cinco países aponta para leituras similares acerca das transformações em curso no cenário internacional. Os BRICS compartilham o diagnóstico de que os regimes internacionais criados no pós-Segunda Guerra e a ordem liberal instituída no pós-Guerra Fria são incompatíveis com as novas relações de poder, provocadas pela ascensão econômica dos chamados países emergentes. À vista disso, se predispõem a agir em conjunto, defendendo o multilateralismo, a democratização das instituições internacionais mediante a ampliação do direito de voz do Sul global e a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como a construção de uma ordem multipolar.

Esse posicionamento crítico é temperado pela consciência acerca das limitações internas e externas do agrupamento. As disparidades entre seus membros em domínios tão diversos quanto poderio militar, arsenal nuclear, recursos naturais, estruturas político-econômicas e direito de voz nas instituições internacionais, acrescidas à pouca tolerância ocidental a propostas reformistas, justificam a postura cautelosa dos BRICS. Evitando o desgaste interno e externo, os BRICS utilizam as brechas abertas no sistema internacional para negociar as reformas almejadas. O desempenho do grupo durante o gerenciamento da crise financeira de 2008 é exemplo disto. O enfraquecimento das economias centrais e as fissuras na ordem liberal, somados ao reconhecimento da importância das economias emergentes para a retomada do crescimento e da estabilidade, culminaram na elevação do G-20 à condição de principal foro de discussão e tomada de decisões econômico-financeiras. Assim, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul foram colocados no centro do processo negociador da economia mundial. A atuação conjunta no âmbito do G-20 tem rendido vitórias significativas ao grupo, dentre as quais o compromisso para a redistribuição das quotas do FMI talvez seja a mais expressiva.

Por outro lado, a criação de instituições próprias demonstra que o grupo não pretende limitar seus esforços a uma postura reativa junto às instituições internacionais já existentes. O Banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas terão o duplo efeito de fortalecer a cooperação intrabloco e atenuar a dependência dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento diante das instituições de Bretton-Woods. Ademais, o fato de terem sido fundados no momento em que as potências ocidentais estão empenhadas em isolar um dos membros dos BRICS da comunidade internacional é um indicativo de fortalecimento do bloco. Em um contexto de crise política internacional, os BRICS emergem como uma aliança alternativa dotada de agenda autônoma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, G. P. "A Federação Russa: metamorfoses de uma potência reemergente". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 45, n. 1, janeiro/junho de 2002.

DAMICO, F. S. "BRICS: o novo 'lugar' do conceito". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

EWING, J. & BAKER, P. U.S. and Europe set to Toughen Russia Sanctions. *The New York Times*, 28 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-and-europe-agree-to-escalate-sanctions-on-russia.html?_r=0>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

GALVÃO, M. B. A. O G20 e a transformação da governança global. *Política Externa*, São Paulo, vol. 20, n.3, dezembro/janeiro/fevereiro de 2011-2012.

GONÇALVES, W. & BRITO, L. B. "Relações Brasil-China: evolução e polêmica". In: ZHEBIT, A. (org.). *Brasil-China: construindo o BRICS*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

INDIA says "deeply concerned" at Ukraine violence. *The BRICS Post*, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://thebricspost.com/india-says-deeply-concerned-at-ukraine-violence/> - .U9ncwxbgA6U>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

KISSINGER, H. To settle the Ukraine crisis, start at the end. *The Washington Post*, seq. Opinions, 07 de março de 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html>. Acesso em: 11 de julho de 2014.

LIMA, M. R. S. & CASTELAN, D. R. "O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

MIELNICZUK, F. A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol. 5, n. 23, p. 4-19, abril/maio de 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/46849>>. Acesso em: 24 de junho de 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Situação na Ucrânia*. Brasília, 19 de fevereiro de 2014a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

_____. *VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza*. Brasília, 15 de julho de 2014b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>>. Acesso em: 17 de julho de 2014.

OLIVEIRA, H. A. "Brasil e China: uma parceria revigorada?". In: ZHEBIT, A. (org.). *Brasil-China: construindo o BRICS*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

O'NEILL, J. Building better global economic BRICs. *Global Economics Paper*, Goldman Sachs, n. 66, novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 26 de julho de 2014.

PEREIRA, A. D. "A África do Sul pós-apartheid: limites e possibilidades de uma potência emergente". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

PORTAL BRASIL. *BRICS discutirão criação de instituições financeiras que terão reservas de até US\$ 200 milhões*. Rio de Janeiro, 08 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/centro-aberto-de-midia/noticias/brics-discutirao-criacao-de-instituicoes-financeiras-que-terao-reservas-de-ate-us-200-bilhoes>>. Acesso em: 11 de julho de 2014.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *Press Statement on the Situation in Ukraine*. Department of International Relations and Cooperation, 28 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/2014/ukra0328.html>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

SAHNI, V. Indian Perspectives on the Ukrainian crisis and Russia's annexation of Crimea. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, junho de 2014. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/94b5e66db412bc9babce1d7ce447f876.pdf>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

SILVA, A. L. R. "Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

STUENKEL, O. BRICS undermine Western attempt to isolate Russia. *Post-Western World*, 25 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/03/25/undermine-attempt-isolate/>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

UNITED NATIONS. *Security Council – Veto List*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

VIEIRA, M. B. "A emergência da Índia como potência: ruptura ou continuidade?". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VISENTINI, P. F. "A China, potência emergente: pivô da transformação mundial". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. "A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

WILSON, D. Dreaming with BRICs. *Global Economics Paper*, Goldman Sachs, n. 99, outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>>. Acesso em: 26 de julho de 2014.

ZAJEC, O. A obsessão antirrusa. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 03 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1627>>. Acesso em: 10 de julho de 2014.

REPENSANDO A INTEGRAÇÃO DE PRODUTOS COMPLEXOS DE DEFESA À LUZ DA REALIDADE DE UM PAÍS PERIFÉRICO

Luiz Guilherme de Oliveira¹

Introdução

Entre os países periféricos latino-americanos o Brasil foi o único capaz de desenvolver uma industrial de elevado conteúdo tecnológico e altamente inserida no mercado internacional. A indústria aeronáutica brasileira traz algumas experiências interessantes quanto às estratégias e opções realizadas para sua consolidação. É somente através de um olhar atento para as opções tecnológicas da Embraer que será possível compreender sua trajetória técnica. Faz-se necessário compreender a evolução do desenho da cadeia de produção da Embraer, que passa de uma lógica de adensamento de fornecedores e se transforma em uma cadeia de elevado grau de internacionalização, à luz do que posteriormente vem a ser chamada como “cadeia produtiva global”. Este trabalho buscar refletir, brevemente, sobre estas estratégias e opções e contextualizar esta experiência a luz do novo desafio tecnológico para o setor de defesa, que se apresenta na forma do desenvolvimento do novo caça brasileiro, fruto da cooperação entre Brasil e Suécia.

1 A experiência brasileira na indústria aeronáutica

A experiência brasileira na indústria aeronáutica remonta ao início do século 20. Entretanto, é a partir da segunda metade deste mesmo século que a atual estrutura produtiva começa a ser desenhada. Neste processo foi fundamental a criação do Centro Tecnológico Aeroespacial² (CTA) e da Empresa Brasileira Aeronáutica (Embraer) em 1969. O fato importante para a trajetória bem sucedida do setor no Brasil foi a forte relação, desde a sua criação, entre a Embraer e os Institutos de Pesquisa que fazem parte do CTA³.

¹ Pesquisador do CEAG/UnB. Professor Associado da Universidade de Brasília (UnB). (lgoliveira@unb.br)

² O CTA foi criado a partir da cooperação entre Brasil e Estados Unidos através de um processo de planejamento e desenvolvimento realizado no MIT, o chamado “Plano Smith”.

³ IFI (Instituto de Fomento e Coordenação Industrial), IAE (Instituto de Aeronáutica e Espaço), IEAv (Instituto de Estudos Avançados) e ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica).

Foi esta relação que viabilizou o arranjo institucional e tecnológico que permitiu, no longo prazo, o desenvolvimento e autonomia técnica para a produção, de forma competitiva, de aeronaves no Brasil (Oliveira, 2005).

Deve-se ter em mente que a produção de aeronaves possui uma dinâmica produtiva muito peculiar o que acaba por lhe caracterizar como um produto complexo. Como afirma Oliveira (2009) os produtos complexos se caracterizam pela interface complexa entre os componentes, pelo elevado custo unitário do produto e pelo ciclo de produção/desenvolvimento/utilização de longa duração. Outra característica importante dos produtos complexos diz respeito ao fato dele ser intensivo em P&D, ou seja, os custos relacionados à esta atividades são bastante elevados.

Fatores como os mencionados acima acabam por caracterizar um tipo de produto que possui pouca aderência com a matriz produtiva de países periféricos como o Brasil. Por outro lado, sinaliza que existem caminhos que permitem a sofisticação tecnológica dos produtos elaborados localmente. Neste sentido, é interessante buscar compreender quais os caminhos que viabilizaram a produção deste tipo de produto no Brasil.

a) Setor aeronáutico – segmento de defesa

Dentro da setor aeronáutico, o segmento de defesa sempre se caracterizou pela sofisticação dos produtos e pelo, ainda mais, elevado custo de desenvolvimento e de produção.

No caso brasileiro, o setor de defesa teve um papel fundamental no processo de aprendizado e capacitação para a Embraer e para os institutos do CTA envolvido nos projetos. O primeiro projeto militar de destaque foi a projeto da aeronave de treinamento Xavante (EMB 326), uma parceria, a primeira entre as diversas que surgiram ao longo da década de 70 e 80, entre o Brasil e Itália. Posteriormente, observa-se o desenvolvimento no Xingu (EMB 121), seguidos pelo Tucano (EMB 312) e pelo AMX. Todos estes projetos trouxeram uma forte capacitação para a Embraer que se materializaram na área de design, integração, desenvolvimento de parcerias de risco, utilização e desenvolvimento de tecnologias críticas e sensíveis. Embora o sucesso comercial na maioria destes projetos, com exceção do Tucano e posteriormente Super Tucano, tenha sido questionável o sucesso tecnológico foi inequívoco.

Todos estes projetos citados trouxeram um ganho na capacidade e competência para a Embraer que, sabiamente, o transferiu para o segmento de aeronaves civis. Desta forma, os projetos desenvolvidos pela Embraer, em conjunto com seus parceiros, sempre teve como um dos objetivos a transferência de tecnologia e o ganho de competência técnica.

Sempre existiu, por parte da Embraer, a percepção da dificuldade em se desenvolver aeronaves militares que estivessem na fronteira técnica, ou estado da arte, no segmento de defesa visto que os orçamentos para P&D das principais empresas dos países centrais sempre foram bastante "elásticos". Desta forma, foi fundamental a forte sustentação econômica por parte do Estado para que os projetos tivessem seus cronogramas cumpridos e as atividades permanecessem seriadas.

Entretanto, a partir dos anos 80 e 90 do século 20 a crise macroeconômica comprometeu o modelo de financiamento, sustentado pelo Estado, dos projetos militares. A idéia de uma indústria de defesa que pudesse, de alguma forma, se sustentar financeiramente através de vendas para o mercado regional, ou de países periféricos, mostrou-se equivocada. Do ponto de vista comercial, somente as aeronaves Tucano e Super-tucano tiveram, efetivamente, boa receptividade pelo mercado internacional atendendo, inclusive, o mercado dos países centrais como aeronave de treinamento para combate. Todavia, o segmento militar mostrou-se capaz de sustentar tecnologicamente o segmento comercial.

É somente a partir do final da primeira década do século 21 que é possível observar uma retomada de projetos para o segmento de defesa com o projeto da aeronave de transporte KC 390. É interessante destacar que aqui ocorre uma inversão na relação segmento militar-segmento civil. Se nos projetos anteriores existe uma clara transferência de capacidade do segmento militar para o civil, o projeto KC 390 a relação se inverte. Neste projeto a transferência ocorre do segmento civil para o militar, vários dos ganhos tecnológicos ocorridos durante o projeto da "família 170-190" são "transbordados" para o projeto KC 390.

b) Setor aeronáutico – segmento de comercial

O segmento de aeronaves comerciais (ou civis) desde sempre foi um foco importante para a Embraer. Desde o desenvolvimento da aeronave Bandeirante (EMB 110) até o desenvolvimento da “família 170-190” o segmento comercial sempre apresentou boa receptividade no mercado internacional, isso possibilitou que a Embraer pudesse diversificar seu *portfólio* de clientes, fugindo a “armadilha” de dependência do Estado, presente no segmento militar e que também se manifestou em outros setores, com destaque para blindados.

Esta forte penetração, do segmento comercial no mercado externo, com destaque para o mercado norte americano, induziu, naturalmente, a Embraer a desenvolver um elevado nível de qualidade e baixa tolerância a erros afim de se adequar às exigências da agência norte americana de certificação (*Federal Aviation Administration - FAA*), este processo de elevada qualificação se consolida ao longo da cadeia de produção. Desta forma, ao longo do tempo, a “barreira de entrada tecnológica” dada pela certificação deixa de ser um problema efetivo para a comercialização das aeronaves.

No aspectos de desenvolvimentos dos projetos, como visto anteriormente, existe um ganho significativo por parte do segmento comercial advindo do segmento de defesa. Assim, só é possível compreender o sucesso de aeronaves comerciais como o Brasília (EMB 120) ou da “família 145” a partir de projetos militares como o AMX (Oliveira, 2005).

Outro aspecto importante no segmento comercial diz respeito a organização da cadeia de fornecedores. Diferente do segmento militar, onde ocorre uma natural verticalização da cadeia, o segmento comercial foi gradualmente abandonando a idéia de uma cadeia de fornecedores locais, e de um esforço para internalização de etapas de produção. Um aspecto determinante para a trajetória bem sucedida da Embraer foi a fragmentação de sua cadeia produtiva local para a organização de uma cadeia produtiva internacionalizada (Oliveira, 2005). Neste sentido, o conceito de parceria de risco acaba por ser um fator estratégico para o sucesso no desenvolvimento das aeronaves. Este processo, de parceria de risco, se acentua a partir da “família 145” e se radicaliza a partir da “família 170-190” (Oliveira, 2009).

2 Realidade tecnológica de um país periférico

A partir da premissa schumpeteriana é possível afirmar que a dinâmica capitalista pode ser analisada através da capacidade de desenvolvimento de inovações, em especial, tecnológicas. Neste sentido, os países Centrais, historicamente, se posicionam de forma mais estratégica e adiantada na "corrida técnica" que os países Periféricos (Oliveira e Ebling, 2015). É na capacidade de desenvolvimento de uma técnica própria, e seu desdobramento em inovação, que reside a dinâmica capitalista, sendo nesta lógica que também reside o principal determinante para o crescente descolamento nas trajetórias produtivas, e de agregação de valor, entre países Centrais e Periféricos (Bértola e Ocampo, 2015).

Tecnologicamente o processo de industrialização no Brasil, fortemente calcado no movimento de substituição de importações, que se acelera a partir da década de 50, apresenta sinais de limites no final da década de 60. É na superação destes limites que se centra os esforços, por parte do Estado, em criar um "núcleo endógeno de dinamização tecnológica" que permita uma sofisticação técnica da matriz produtiva da economia nacional. São vários os setores que o desenvolvimentismo brasileiro centra seus esforços, com destaque para telecomunicações, petróleo, agricultura, química, aeronáutica, dentre outros (Bielschowsky, 2004). O grande desafio, por parte do Brasil (e dos países periféricos), seria elaborar/constituir os atores, e criar a cultura institucional, que poderia permitir o desenvolvimento, endógeno, de um "caixa preta" tecnológica cujos os conhecimentos fossem de domínio local. Neste sentido, o processo só seria viável a partir do momento em que os atores não só fossem criados mas também se relacionassem entre si, com um foco claro no desenvolvimento técnico e, naturalmente, na absorção desta técnica pelo setor produtivo. Na ausência de um capital privado organizado o setor público (o Estado) assumiria o risco pela produção, via empresas públicas. Nesta lógica fica explícito o papel central do capital público como responsável pelo processo de inovação técnica. É este movimento, de demanda derivada, que caracteriza os grandes esforços de geração de inovação no Brasil (Oliveira, 2015) e que caracteriza o capitalismo periférico latino americano (Oliveira e Ebling, 2015).

No caso do setor aeronáutico a construção deste segmento se dá na criação do CTA e da Embraer, constituindo um núcleo único onde as relações culturais e institucionais, visando a inovação técnica, se sedimenta.

Como afirma Oliveira (2005, pág. 71 e 72), “inicialmente o Centro procurou desenvolver suas capacidades através de um processo de aprendizado adaptativo, via pacotes tecnológicos, importados (...). Entretanto, é verificada rapidamente uma ultrapassagem no processo de aprendizagem adaptativa e um aperfeiçoamento do caráter tácito. A própria prática permitiu o desenvolvimento de um conhecimento tácito, através de processos de *learning by doing*. O aprendizado adaptativo envolveu e aperfeiçoou o conhecimento tácito dentro do próprio Centro. Ao se considerar o esforço adaptativo é importante ter em mente os efeitos positivos que a dotação da tecnologia permite ao processo produtivo. A adaptação possibilita uma “soma” do conhecimento já existente (incluído no “pacote” tecnológico, quando da procura pela adaptação), com um conhecimento independente (desenvolvido a partir do próprio esforço adaptativo). Assim, criam-se espaços para um potencial desenvolvimento de inovações, especialmente incrementais, que surgem a partir da adaptação tecnológica, caracterizando a própria dinâmica evolutiva de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento técnico e produtivo”.

a) Enclave ou orgânico

O atual desenho da cadeia de fornecedores da Embraer possui uma forte característica de internacionalização. Grande parte de seus fornecedores são parceiros de risco que colaboram desde o desenvolvimento do projeto até a produção de componentes, sistemas e sub sistemas aeronáuticos, caracterizando-se como uma cadeia produtiva global.

Este desenho, de internacionalização produtiva, remete a reflexão a respeito da indústria aeronáutica ser um **enclave**⁴ tecnológico na matriz produtiva do Brasil. Um contra argumento seria o fato da indústria aeronáutica brasileira possuir um caráter **orgânico**⁵.

⁴ Considera-se como enclave a atividade econômica realizada em um país periférico destinada a exportação e sem maior aderência à teia produtiva local.

⁵ Considera-se como orgânico a atividade econômica que possui relações para “frente e para trás” da cadeia produtiva, ou seja, desde a concepção do produto até o desenvolvimento de alguma etapa de produção ao longo da cadeia.

Nesta discussão deve-se ter em mente que a Embraer é fortemente integrada ao processo de global de produção. Neste sentido é importante ter clareza que ela possui um papel de coordenação na elaboração e organização da cadeia produtiva. É também a Embraer que desenvolve e organiza, também coordenando a atividade junto aos seus parceiros de risco, o desenvolvimento das aeronaves. Ou seja, ela coordenada, e naturalmente exerce forte governança, junto aos seus fornecedores e parceiros de risco ficando claro que a parte mais estratégica, e de maior agregação de valor, que é a atividade de P&D, fica sob seus cuidados. Aqui se observa um desenho de atividade industrial pouco usual à realidade dos países periférico, que é a governança de uma cadeia de alto valor, fortemente global.

Assim, afirmar que Embraer é um **enclave** passa a ser um equívoco. Na verdade a Embraer é bastante **orgânica** na sua produção, aproveitando-se fortemente do movimento de globalização produtiva.

3) Integrar ou adensar

Avaliar a possibilidade de um fortalecimento do segmento aeronáutico de defesa no Brasil só é possível a partir da análise da trajetória estratégica, bem sucedida, do segmento comercial. Neste sentido, é importante compreender que um dos ativos mais estratégicos do segmento comercial é a sua capacidade de desenvolvimento de projetos em conjunto com uma cadeia de fornecedores, vários deles parceiros de risco, de forma internacionalizada. A lógica de uma cadeia global de valor é fundamental para a compreensão da trajetória bem sucedida deste segmento.

Por outro lado, o segmento de defesa desde sempre buscou no adensamento da cadeia de produção uma saída para eventuais dificuldades, mesmo que futuras, na reposição de peças, partes e sistemas.

Estas duas posições antagônicas, integração através de uma cadeia global e adensamento da cadeia se sobrepõem no momento em que se discute qual a melhor alternativa para a estratégia de produção de um novo avião de combate, como é o caso da parceria entre SAAB e Embraer para o desenvolvimento do Gripen NG.

A idéia de adensamento da cadeia parte do princípio de um número, cada vez maior, de fornecedores locais produzindo e desenvolvendo componentes, sistemas e sub sistemas. Para este processo, é fundamental a existência de uma escala de produção que permita a atração destes novos fornecedores. Neste sentido, o escala demandada pelo Estado brasileiro, provavelmente, não é capaz de sensibilizar novos entrantes no segmento, a menos que o Estado faça um esforço para arcar com parte, significativa, dos custos de produção e desenvolvimento através de algum mecanismos de compensação.

Por outro lado, a idéia de buscar parceiros e fornecedores através de uma possível internacionalização da cadeia de fornecedores, a luz da experiência do segmento civil, também surge como um desafio, ainda mais se for consideradas as especificidades do segmento de defesa.

Vários aspectos devem ser considerados. Em um primeiro momento, é importante ter claro que o Sistema Setorial de Inovação (Malerba, 2004) do setor aeronáutico brasileiro (Marques e Oliveira, 2009) é bastante consolidado e apto a desenvolver projetos e inserir-se em uma cadeia complexa como a cadeia produtiva do Gripen NG. Por outro lado, é importante ter em mente que não se faz necessário um adensamento "intensivo" de um volume significativo da cadeia de fornecedores, o chamado aumento do conteúdo local, sob o risco de comprometer prazos e exigir revisões de projeto a luz do que ocorreu recentemente em outras cadeias produtivas (com uma atenção especial para a cadeia produtiva de óleo e gás). Também deve-se ter em mente que a integração de componentes, sistemas e sub sistemas é um forte competência das duas principais empresas envolvidas no projeto, SAAB e Embraer.

As luz deste cenário, uma alternativa é verificar as possibilidades de se pensar o desenvolvimento do projeto de maneira inovadora. Até que ponto estratégias como "*open innovation*" se adequaria ao cenário Gripen NG? Ou ainda uma busca seletiva, através de critérios tecnológicos e financeiros, de empresas locais, mesmo que resultando em um elenco de poucas empresas escolhidas, para se vincularem ao projeto.

É talvez em pontos como estes que a parceria SAAB e Embraer possa resultar em ganhos para o setor no Brasil que extrapolam o desenvolvimento do projeto em si, a luz do que ocorreu na experiência entre Embraer e Aermacchi.

4 Conclusões

A produção de um produto complexo, de elevado conteúdo técnico, em um país periférico só pode ser compreendida a partir da estratégia de criação, por parte do Estado, de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” capaz de gerar não só as tecnologias necessárias para a produção do produto mas também em pensar, e realizar, as inovações capazes de garantir os ganhos competitivos autênticos para viabilizar a sedimentação deste setor.

O Gripen NG deve ser visto como uma janela de oportunidade para todo o setor aeronáutico, os ganhos técnicos potenciais podem ser transbordados rapidamente do segmento de defesa para o segmento civil. Por outro lado, a expertise do segmento de civil é fundamental para se pensar uma nova forma de projetar aeronaves de defesa, forma esta mais próxima à realidade da lógica produtiva do século 21. É importante ter em mente que a produção de aeronaves de defesa precisa superar o paradigma produtivo, um tanto quanto “fordista”, do século 20, onde o número de fornecedores é reduzido e parte significativa da aeronave era produzida de forma customizada e internamente a empresa integradora. A luz da realidade de uma economia global é importante pensar, projetar e integrar o produto dentro de uma lógica produtiva globalizada. Neste sentido, a lógica de uma cadeia produtiva global é bastante razoável.

Também é importante analisar e destacar o papel central do Estado na condução do projeto, ao mesmo tempo que é necessário considerar suas limitações, em um projeto de longo prazo, com elevado grau de incerteza e de custo financeiro bastante elevado. Ou seja, o Estado não perde o protagonismo, ele muda o tipo de protagonismo. Assim, continua sendo importante o papel do Estado na construção de políticas. Porém, elas necessariamente precisam abandonar características “frívolas” e de “balcão”, que induzem a ganhos de competitividade espúrios e pouco meritórios, e passar a ter características estratégicas que induzam ganhos de competitividade autênticos, parametrizados a partir de inovações técnicas, relacionadas a produto e processo, e que são legitimadas pelo mercado.

Referências bibliográficas

BÉRTOLA L.; OCAMPO J.A. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. São Paulo: Elsevier (2015).

BIELSCHOWSKY, R.. **Pensamento Econômico Brasileiro**. Ed. Contraponto, SP. (2004).

DAGNINO, R.; PROENÇA D. *The Brazilian arms industry and civil-military relations* in: KALDOR, M.; ALBRECHT, U.; SCHMÉDER, G. (orgs). **The end of military fordism**. Restructuring the global military sector. Ed. Pinter/The United Nations University (1998).

DOMBROWSKI, P.; GHOLZ, P. **Buying Military Transformation**. Technological Innovation and the Defense Industry. Ed. Columbia University Press (2006).

KALDOR, M.; ALBRECHT, U.; SCHMÉDER, G. (orgs). **The end of military fordism**. Restructuring the global military sector. Ed. Pinter/The United Nations University, p. 171-195 (1998).

MARQUES, R. ; OLIVEIRA, L. G. . *Sectoral System of Innovation in Brazil: Reflections about the accumulation of technological capabilities in the aeronautic sector (1990- 2000)*. In: Franco Malerba; Sunil Mani. (Org.). **Sectoral Systems of Innovation and Production in Developing Countries: actors, structure and evolution**. ed. Edward Elgar, p. 194-256 (2009).

MALERBA, F. (orgs) **Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe**, Cambridge University Press, Cambridge, (2004).

OLIVEIRA, L.G. *A Cadeia de Produção Aeronáutica no Brasil: uma análise sobre os fornecedores da Embraer*. **Tese de Doutorado**, Departamento de Política de Ciência e Tecnologia (DPCT), Universidade de Campinas (Unicamp). (2005).

_____. *O desenvolvimento de projetos de sistemas complexos na indústria aeronáutica: o caso de gestão integrada aplicada ao programa Embraer 170*. **Cadernos EBAPE.BR** (FGV), v. VII, p. 18-30. (2009).

_____. *Expansão Cíclica da Economia Brasileira: um resgate da abordagem de demanda derivada de Wallich*. **Revista de Pesquisa em Política Públicas – RP3**, n.1, 2015., Brasília/DF. (2015).

OLIVEIRA, L.G.; EBLING, M. *Estado, crescimento e tecnologia na América Latina. Uma reflexão sobre o capitalismo periférico latino americano*. **Texto de Discussão CEAG/UnB**. (2015)

MOBILIDADE HUMANA, FLUXO DE REFUGIADOS E SUPOSTAS AMEAÇAS IDENTITÁRIAS NA UNIÃO EUROPEIA.

Flávia Rodrigues de Castro

Jorge Calvario dos Santos

Resumo - O contexto político e social do pós – Guerra Fria foi marcado pelo recrudescimento dos fluxos migratórios “mistos”, caracterizados pela miscigenação intrínseca à mobilidade humana, na qual os movimentos populacionais derivados de violência ou perseguição política e de razões econômicas encontram-se entrelaçados. Em meio a estes fluxos, os refugiados constituem um grupo específico, que cruzam as fronteiras nacionais em busca de vida e segurança, após a falência do pacto social firmado precisamente para resguardá-las. Sem prescindir de análises sobre esta discussão teórica em que a temática dos refugiados se insere, o presente artigo tem por objetivo analisar a existência de uma política europeia que percebe a mobilidade humana sob a ótica da ameaça à identidade social. A hipótese a ser investigada aqui é de que a securitização europeia dos imigrantes, em geral, e dos refugiados, em particular, passa pela construção dessas pessoas ou grupos como ameaça às identidades culturais dos seus Estados-membros. Nesse sentido, será avaliada a existência de um discurso político, em âmbito europeu, que reafirma a ideia de uma suposta identidade nacional e de sua ameaça diante da mobilidade humana.

Palavras-chave: Mobilidade humana; Fluxo de refugiados; União Europeia; Identidades.

Introdução

A emergência de grupos cada vez maiores de seres humanos não representados por algum Estado ou porque deles se afastam, para os quais a ideia de nacionalidade tem pouco sentido, provoca questionamentos a respeito da própria existência e organização desta instituição estatal soberana, trazendo a semente de uma crise radical dos seus princípios fundadores (AGAMBEN, 2000). Nesse contexto, a figura do refugiado é construída não somente a partir da perspectiva de ausência de direitos, como também de fonte de insegurança e instabilidade que precisa ser gerenciada por algum tipo de política disciplinar penal, tendo em vista o seu controle e a prevenção de possíveis riscos que possa trazer à estabilidade do sistema (WACQUANT, 2008). Há, assim, a construção de um discurso securitário que procura vincular não só o fluxo de refugiados, mas a própria mobilidade humana, à manutenção da paz e da segurança internacionais (MOULIN, 2011). Tal discurso securitário pode ser compreendido sob as lentes da chamada Teoria de Securitização, para a qual a questão-chave é a atribuição, através do *ato de fala*, de problemas de segurança a fontes específicas (BUZAN et al., 1998).

A Teoria de Securitização, instrumento analítico que tem sido desenvolvido pela Escola de Copenhague, “destaca a natureza política do ‘fazer’ segurança, desafiando a abordagem tradicional de segurança” (BARBOSA e SOUZA, 2010, p.125). Segundo Buzan, Waever e De Wilde, o processo de securitização permite que uma dada questão seja “apresentada como ameaça existencial, requerendo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político” (BUZAN et al., op.cit., p.24). Nesse sentido, a securitização acaba por legitimar o uso singular da força e a adoção de medidas extraordinárias ou excepcionais para conter uma suposta ameaça. Cabe ressaltar, nesse contexto, a crítica de Agamben à “obsessão por segurança”: segundo este autor, o uso da expressão “por razões de segurança” funciona como um argumento de autoridade que, ao impedir qualquer discussão, possibilita a imposição de medidas que seriam inaceitáveis sem este discurso securitário (AGAMBEN, 2014).

A fim de dar início às discussões propostas, serão apresentadas algumas breves considerações sobre cultura e identidade, temas a serem tratados em seções posteriores deste artigo. A partir disso, abordar-se-á a discussão teórica em que a figura do refugiado se insere, a fim de que seja possível compreender sua construção como fonte de insegurança e ameaça, tanto ao sistema internacional, quanto aos Estados receptores. Em seguida, analisar-se-á a Teoria de Securitização, isto é, a fundamentação teórica deste trabalho, que irá possibilitar o entendimento sobre a dimensão *societal* da segurança, na qual a identidade de um grupo é apresentada como ameaçada pelas dinâmicas dos fluxos culturais ou do movimento populacional. Por último, tendo em vista as considerações teóricas supracitadas, o caso europeu será analisado, com a investigação sobre as práticas securitárias dirigidas aos imigrantes, em geral, e aos refugiados, em particular. Estas práticas consideram, entre outros aspectos, que há uma suposta homogeneidade social e cultural que se encontra ameaçada pela mobilidade humana.

Cultura e Identidade: Breves Considerações

A antropologia, ao se perguntar pelo homem em geral, se defronta de imediato com a cultura com sendo seu traço essencial e, assim, com a indistinção entre o ser homem e o ser cultural. É sabido que todo homem se assemelha a outro (e também dele se diferencia) por possuir uma cultura, uma identidade, uma individualidade e personalidade. Isso faz dos indivíduos, dos homens e dos povos, comunidades humanas e civilizações que, embora semelhantes em sua essência, são também dotadas de pluralidade.

Por haver estreita relação de pertencimento entre cultura e identidade, entende-se aqui ser adequado, inicialmente, tratar do tema no contexto da cultura para assim desvelar o sentido da identidade. O que nos interessa, inicialmente, é que a palavra "cultura" estaria reservada para uma formação social que inaugura um novo modo de ser: ser-consigo-mesmo, ser-com-o-outro, ser-no-mundo e ser-frente-ao-Absoluto¹.

¹ Este é um conceito expandido do formulado por Coelho de Sampaio em *O futuro da Psicanálise*. Palestra realizada na série de eventos "O Futuro da psicanálise", promovida pela UERJ, FINEP e estudos transitivos do contemporâneo. Rio de Janeiro.

Em variados contextos, seja no discurso político, na literatura sobre o tema, nas análises e na linguagem corrente, e na própria Constituição Federal, a sociedade encontra-se dividida em três dimensões: política, econômica e cultural.

A dimensão cultural constitui-se como a essência da sociedade. Uma sociedade é um todo, é um monólito que comporta as individualidades - é uma síntese do um e do múltiplo. Se as pessoas se isolassem, se não formassem o "um" ou o "eu" coletivo, não haveria uma sociedade e, ao mesmo tempo, se não tivéssemos individualidade, nós não teríamos uma comunidade ou uma sociedade. Entre pedras não tem sentido falar de comunidade. A sociedade, em outras palavras, é uma síntese de múltiplas individualidades. Para que uma sociedade funcione é preciso que ela tenha uma força de unificação, uma força de coesão, e esse é exatamente o papel da cultura. A cultura é aquilo que nós temos em comum, apesar das nossas divergências: é aquele elemento em comum presente na maneira de ver o mundo, de interpretar a própria realidade social, de partilhar costumes e valores.

A outra dimensão é a econômica. O econômico, pela própria natureza, é uma força de desagregação da sociedade, de diferenciação, porque constitui-se, por si mesmo, como um produtor de diferenças. Qualquer sociedade que tente imprimir um ritmo acelerado à economia, tornando-a pujante, tende à desagregação, à diferenciação entre pessoas, entre grupos e até entre regiões geográficas. O econômico produz diferenciação. Então, por que a sociedade não se fragmenta em função de uma atividade econômica mais acelerada? Porque ela tem um contrapeso que joga na união do grupo, que é, precisamente, a cultura. Assim, a dimensão cultural, como a força de coesão, e a dimensão econômica, como a força de dispersão, vão se articular a fim de compor a terceira dimensão social aqui apontada, a saber: a dimensão política.

A dimensão política apresenta-se, assim, como a síntese dialética das duas dimensões supracitadas. Se não há uma coesão política e a economia prevalece, fragmenta-se a sociedade. E se prevalece em demasia a força de unificação, a sociedade perde o dinamismo econômico. Em uma sociedade bem estruturada e madura, as três dimensões interagem e se encontram em equilíbrio. Apesar disso, nos detemos aqui sobre a dimensão cultural de uma sociedade, em virtude de sua relação estreita e simbiótica com o conceito de identidade.

Desde Wilhelm von Humboldt (READINGS, 1999), a identidade nacional vem sendo pensada em termos indissociáveis da cultura. Como o pensamento, por si só, não se desvincula da cultura e do contexto em que o sujeito encontra-se inserido, discutir sobre identidade significa discutir a suposta alma nacional e identificar a construção de um “eu” coletivo, bem como sua instrumentalização para fins políticos.

Amartya Sen, em seu livro *The Argumentative Indian*, afirma que “A individualidade das culturas é o grande assunto de nossos dias, e a tendência para a homogeneização de culturas, particularmente algum modo uniforme Ocidental, ou em uma enganadora forma de ‘modernidade’, tem sido fortemente desafiada” (Amartya Sen, 2005:123). Questões dessa ordem têm despertado e possibilitado, de formas variadas, estudos culturais e identitários, muitos dos quais questionam a construção de identidades e sua instrumentalização política.

Nos povos das nações periféricas, a identidade se estabelece como o problema central de sua existência. No início da filosofia europeia-ocidental, na remota Grécia, se definiu o problema do ser como garantia da existência do homem, da mesma forma que, na América Latina do século XIX e na Ásia e África no século XX, se estabeleceram problemas de identidade, interrogantes sobre se existe ou não uma filosofia, uma ciência, uma literatura e uma cultura entre esses povos. São problemas semelhantes aos que os gregos estabeleceram sobre a existência do ser. Uma mesma definição para salvar homens e povos da não nulidade do ser e do existir, problema de identidade, que se estabelece e é traçado a homens e povos conscientes de sua marginalização.

Mesmo complexo, o conceito de identidade apresenta-se como indispensável, nos termos deste artigo. Para Hall (2006:11), “A identidade é formada na ‘interação’ entre o eu e a sociedade” [...] “a identidade, nessa concepção sociológica, preenche o espaço entre o ‘interior’ e o ‘exterior’ – entre o mundo pessoa e o mundo público”. Como a identidade somente é reconhecida perante outra identidade, podemos entender que há uma relação necessária entre o “eu” e o “outro”. Assim, as identidades são construídas socialmente, sem prescindir das interações sociais para sua formulação e consolidação.

O que expressa a identidade? Identidade não é o mesmo que igualdade. Ser igual a outro não significa haver identidade, apenas igualdade ou semelhança. A identidade nos remete ao caráter da unidade: a relação do ser consigo mesmo. A unidade da identidade constitui, para Heidegger (2006:39, 40), um traço fundamental no seio do ser do ente. Sempre que tivermos uma relação com qualquer ente, somos interpelados pela identidade. (Heidegger, 2006:40).

O postulado do pensamento ocidental, uma das proposições de Parmênides, nos mostra a identidade quando afirma: "O mesmo, pois, tanto é apreender (pensar) como também ser" (Heidegger, 2006:41). Assim, temos que coisas diferentes, ser e pensar, são consideradas como o mesmo. Parmênides diz que "O ser faz parte da identidade". Pensar e ser têm seu lugar no mesmo e a partir deste mesmo formam uma unidade. Assim, "ser e pensar", pela reciprocidade, pelo pertencimento mútuo, formam uma unidade, uma identidade. São uma unidade individual ou uma unidade cultural - uma unidade do "ente". Temos assim que o ser é determinado a partir de uma identidade.

Entretanto, por mais atraente que a ideia de identidade possa ser, cumpre ressaltar aqui sua instrumentalização para o alcance de determinados fins políticos relacionados à segurança. Precisamente por serem construídas como núcleo fundamental de uma nação, a cultura e a identidade nacional prestam-se a manipulações securitárias e estratégicas, fomentando conflitos e alimentando a supressão de direitos básicos em nome da segurança do "eu" coletivo *vis-à-vis* o "outro", construído como o inimigo capaz de ameaçar o modo de vida de uma sociedade, isto é, sua cultura e sua identidade nacional. Nesses termos, a relação "eu" *versus* "outro" não se apresenta apenas como uma construção identitária, mas também, e principalmente, como construção securitária.

Os Refugiados e o Sistema Moderno de Estados Soberanos

A vinculação entre o exercício de direitos e a posse de cidadania, problematizada por Hannah Arendt (2012), permite que se compreenda o espaço de indeterminação que as minorias, os apátridas e os refugiados ocupam no atual sistema moderno de Estados soberanos. A condição de anomalia desfrutada por estes

grupos pode ser compreendida ao analisarmos a lógica estruturante deste sistema: entre comunidades políticas rigidamente fechadas e organizadas para a manutenção de si mesmas, aquele que se vê excluído ou expulso de alguma dessas comunidades automaticamente encontra-se expulso de toda família de nações (ARENDETT, 2012). Nesse sistema, os chamados inalienáveis direitos humanos revelam-se sem proteção ou garantia sempre que não é mais possível concebê-los como os direitos dos cidadãos de um Estado (AGAMBEN, 2000; ARENDETT, op.cit.). Assim, somente os nacionais podem ser vistos como cidadãos e apenas as pessoas da mesma origem nacional podem usufruir da proteção das instituições legais, cabendo aos demais a necessidade de alguma lei de exceção (ARENDETT, op.cit.).

Apesar do estado de insegurança que caracteriza os refugiados em um contexto moderno marcado pela vinculação do exercício de direitos à posse de cidadania (ARENDETT, op.cit.), a figura do refugiado tem sido construída como um problema de segurança internacional, fazendo deste "sujeito sem direitos" (MOULIN, 2011) a fonte de insegurança e instabilidade que pode abalar o sistema moderno de Estados soberanos. Assim, se na perspectiva do refugiado o sistema moderno, organizado em Estados "exclusivos e excludentes" (MOULIN, op.cit.), se constitui como aquilo que pode ameaçar o exercício pleno de seus direitos, em um movimento inverso, os Estados soberanos passam a construir a figura do refugiado como ameaça à ordem e à estabilidade desse mesmo sistema. Constrói-se, com isso, uma espécie de "sociedade do *bode expiatório*" (BECK, 2011, p.92), na qual pessoas ou grupos são convertidos em verdadeiros culpados por desestabilizar tanto a suposta estabilidade do sistema internacional, quanto a situação doméstica dos Estados, isto é, os setores não-militares da segurança apontados pela Teoria de Securitização (segurança econômica e societal, por exemplo).

Há, assim, um processo em curso de securitização do refugiado que, ao mesmo tempo em que o criminaliza para a população receptora, o converte em ameaça à ordem internacional (MOULIN, 2011, 2012). Tal processo não se desenvolve apenas no contexto europeu, mas assume posição prevalente na agenda internacional, uma vez que, conforme afirma Moulin, a figura do refugiado passa a ser vinculada à segurança estatal (não em termos estritamente militares) e à manutenção da ordem no campo da política internacional.

Teria sido, então, durante a década de 1990 que a questão dos refugiados assumiu lugar de destaque na agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a “construção da figura do refugiado como fonte de instabilidade e de insegurança por uma leitura *securitizada* dos deslocados” (MOULIN, 2012, p.37).

Cabe ressaltar que, no contexto pós - Guerra Fria, a agenda de segurança internacional foi marcada por um movimento de expansão, com a inclusão de temas não-tradicionais ao rol das ameaças à segurança, como a degradação ambiental, o terrorismo e o movimento de refugiados. Neste mesmo cenário, as chamadas “intervensões humanitárias” atrelaram questões de assistência humanitária e, mais especificamente, de deslocamentos forçados, à manutenção da segurança internacional, o que ficaria evidenciado pelo crescente número de resoluções do Conselho de Segurança em relação à temática (MOULIN, 2012). Assim sendo, verificou-se, neste contexto, a produção de um “*continuum de securitizações*” com o “uso cada vez mais constante das operações de paz da ONU e de organizações regionais como a União Africana para administrar guerras, genocídios e fluxos de refugiados” (RODRIGUES, 2012, p.33).

A Teoria de Securitização da Escola de Copenhague e o Conceito de *Segurança Societal*

No livro “*Security: A New Framework for Analysis*”, Buzan, Waever e De Wilde (1998, p.23) propõem a definição da “segurança” como “o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e tipifica a questão ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende”. Para a Teoria de Securitização, a “segurança” não deve ser vista como uma condição objetiva, mas como um *ato de fala*, através do qual supostas ameaças são reconhecidas. Em outras palavras, algo se torna um problema ou uma questão de segurança quando as elites assim o declaram (WAEVER In: LIPSCHUTZ, 1995). Nesse sentido, o processo de securitização pode ser compreendido como um movimento que tem início a partir de um discurso que apresenta uma dada questão sob a ótica de ameaça existencial, “requerendo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político” (BUZAN et al., 1998, p.24). Em resumo, securitização pressupõe “um processo no qual determinados temas passam a integrar a agenda de segurança” (BARBOSA E SOUZA, 2010, p.126).

Pelas lentes da teoria da Escola de Copenhague, “segurança” pode ser entendida, então, como “uma prática autorreferencial, porque é nesta prática que uma questão se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque uma ameaça existencial real existe², mas porque dada questão é apresentada como esse tipo de ameaça” (BUZAN et al., op.cit.,). Dessa maneira, a segurança se torna uma forma particular de prática social, resultado do *ato de fala* de um agente securitizador que apresenta uma questão como ameaça existencial, reivindicando a adoção de medidas extraordinárias na tentativa de contê-la (BARBOSA e SOUZA, 2010). Cabe ressaltar, assim, a caracterização dos problemas ou questões de segurança a partir de um sentido de prioridade e urgência que reivindica a necessidade e o direito ao uso de meios extraordinários ou excepcionais que estão além das rotinas e normas padrões (WAEVER, In: LIPSCHUTZ, 1995).

A teoria desenvolvida pela Escola de Copenhague utiliza três conceitos centrais na análise dos processos de securitização: o objeto referente (aquilo que é percebido como ameaça e, portanto, alvo da securitização); o agente securitizador (o ator que através do discurso securitário buscará apresentar o objeto referente como ameaça existencial); e a audiência (esfera capaz de legitimar a adoção de medidas extraordinárias ou excepcionais). Esses conceitos funcionam de maneira simbiótica no processo de securitização, de forma que o *ato de fala* em que um agente securitizador invoca um objeto referente deve ser complementado pela aceitação da audiência, a fim de que a securitização seja realizada de maneira plena (BUZAN et al., 1998). A Escola de Copenhague também trabalha com uma abordagem multisetorial da segurança que identifica a existência de cinco setores relevantes: militar; político; econômico; *societal*; e ambiental. Cada um desses setores possui seu próprio objeto de referência e sua própria agenda de ameaças: no setor *societal*, por exemplo, a identidade de um grupo é apresentada como ameaçada pelas dinâmicas dos fluxos culturais, da integração econômica ou do movimento populacional (WILLIAMS, 2003).

² Conforme afirma Ulrich Beck (2011, p.28) a esse respeito, “nas situações de ameaça, é a consciência que determina a existência. O conhecimento adquire uma nova rele

Conforme afirma Waever (1996), a segurança é um termo genérico com um significado distinto, mas cuja forma pode variar. Em outras palavras, segurança significa sobrevivência diante de uma ameaça existencial que demanda, então, prioridade em seu tratamento. Mas a idéia de sobrevivência não é a mesma para todos os atores. Waever salienta que, para o Estado, sobrevivência significa soberania: se o Estado não é mais soberano, ele deixa de ser um ator no sistema político internacional. Já para a sociedade, o autor afirma que sobrevivência significa identidade: se uma sociedade não é mais ela mesma, não sobreviveu. Assim, no âmbito estatal, os indivíduos podem ter sobrevivido como indivíduos, mas o Estado só sobreviveu como Estado se permaneceu soberano; na esfera da sociedade ou da comunidade o mesmo acontece e os indivíduos se perguntam, então, se ainda existe, para além do “eu”, um “nós” coeso – uma questão de identidade (WAEVER, op.cit.).

Tendo isto posto, o conceito de *segurança societal* se refere a situações em que a sociedade se percebe ameaçada em termos de identidade (WAEVER, op.cit.). Este conceito designa, assim, o papel que a “identidade” exerce nas relações de segurança. Não é a integridade territorial (segurança militar), nem a legitimidade e autonomia governamental (segurança política) que está em jogo, mas sim a identidade de uma sociedade, isto é, a existência de um “nós” coeso (WILLIAMS, 2003). Nesse sentido, então, é possível afirmar que não apenas a soberania do Estado pode ser securitizada, mas também a identidade de uma sociedade: o que significa sua apresentação como ameaça e, com isso, a demanda pela adoção de medidas extraordinárias ou excepcionais (WILLIAMS, op.cit.).

O conceito de *segurança societal*, contudo, tem sido um dos elementos mais debatidos e também criticados da Teoria de Securitização (WILLIAMS, op.cit.). Conforme salienta Williams, as principais críticas apontam para a forma analiticamente insustentável e politicamente perigosa através da qual a Escola de Copenhague desenvolve tanto a idéia de “sociedade” quanto de “identidade”: ao definir a sociedade em termos de identidade, o conceito de *segurança societal* acaba afirmando a existência de uma única identidade, responsável por compor determinada sociedade. A fluidez e a multiplicidade de identidades dentro de uma mesma sociedade acabam tornando-se obscuras e insignificantes, uma vez que,

segunda a crítica, o conceito de *segurança societal* acaba por defender a idéia da existência de uma única identidade que se sentiria ameaçada e buscaria, então, defender-se através da alocação do tema identitário na agenda de segurança (WILLIAMS, op.cit.).

As críticas supracitadas, entretanto, não compreendem o radicalismo da perspectiva securitária desenvolvida pela Escola de Copenhague. (WILLIAMS, op.cit.). Segundo a Teoria de Securitização, é no âmbito do próprio discurso securitário que uma forma única, monolítica, de identidade é afirmada. Assim, conforme afirma Williams em resposta às críticas, em meio ao processo de securitização a fluidez e multiplicidade identitária é negada ou suprimida, em nome de uma suposta identidade nacional.

União Europeia: Identidades culturais como questão de segurança?

O controle das fronteiras externas da União Europeia começa a ser estabelecido com a criação do Grupo Schengen, em 1985, que permitiu o estabelecimento de regras comuns entre os Estados signatários para a concessão de asilo, cooperação policial e controle fronteiriço (EUROPA, 2009). O Acordo de Schengen, que entraria em vigor apenas em 1999, tinha como objetivo suprimir gradualmente as fronteiras internas, isto é, entre os Estados membros da União Europeia (EUROPA, 2014). A fim de alcançar este objetivo, seria preciso fortalecer as fronteiras externas, uma vez que "a abolição dos controles fronteiriços internos não poderia ser alcançada às expensas da segurança" (EUROPA, 2014). Foi precisamente neste cenário de desenvolvimento do chamado Espaço Schengen que as questões de migração e refúgio passaram a ser tratadas como problemas de segurança pelos Estados membros da União, ao lado do narcotráfico e do terrorismo (HUYSMANS, 2006).

Em sua Estratégia de Segurança (EES) de 2003, a União Europeia entende que "atualmente é improvável que algum Estado-Membro venha a sofrer uma agressão em larga escala. Contudo, a Europa enfrenta agora novas ameaças que são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis" (EES, 2003, p.3). Este documento estabelece que, apesar da improbabilidade de uma agressão convencional contra um Estado membro da União Europeia, esta

estaria vulnerável a ameaças não-convencionais e, portanto, mais difíceis de prever e combater. A União Europeia expande, assim, neste documento, o rol de ameaças à sua segurança, com a inclusão de questões como o tráfico transfronteiriço de pessoas, armas, drogas ilegais e migrantes. Dessa maneira, a securitização europeia do refugiado passa por um processo mais amplo, que permite *securitizar* o próprio movimento migratório como um todo, criando o que a literatura chama de “fortaleza europeia”.

O primeiro-ministro do Reino Unido, David Cameron, ao fazer seu discurso na Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro de 2011, chamou a atenção para a necessidade de combate ao terrorismo e superação das “políticas fracassadas do passado”. Estas políticas se referem ao multiculturalismo que, nas décadas de 1980 e 1990, foi uma marca de sociedades européias, mas que hoje é tratado como ameaça à identidade homogênea dos Estados europeus (VELASCO, 2011). Em 2010, a primeira-ministra da Alemanha, Angela Merkel, já havia afirmado em seu discurso para um grupo de jovens do partido União Democrata Cristã, que o multiculturalismo fracassou no país em função da impossibilidade do convívio harmonioso entre os alemães e os imigrantes. Os discursos políticos realizados no âmbito da União Europeia têm demonstrado, assim, a visão do multiculturalismo como uma ameaça às identidades supostamente homogêneas dos Estados membros. Segundo Velasco (op.cit., p.86), “o discurso a favor do multiculturalismo foi substituído pela convicção de que uma nação não comporta mais de uma cultura”.

Os discursos supracitados demonstram, assim, preocupação com a ameaça à suposta unidade nacional que teria existido antes da chegada expressiva dos imigrantes e dos influxos de refugiados. “Pressupõe-se que havia uma identidade coletiva, coesa, hoje enfraquecida por ter tolerado outras identidades, que se revelaram incompatíveis com a identidade ‘original’” (VELASCO, op.cit., p.87). Há, segundo Velasco, uma recusa por parte dos países europeus à transnacionalização de identidades, que parte do pressuposto de que este movimento já teria sido realizado e falhado devido à impossibilidade de integração de culturas, etnias e nacionalidades tão diferentes entre si. Para Jeffrey Alexander (*apud* VELASCO, op.cit., p.87), “com o crescimento do movimento migratório, o termo

multiculturalismo, que significava convivência e troca entre culturas, passou a conotar a separação de comunidades em culturas autônomas". Esta perspectiva está intimamente relacionada ao surgimento, no final do século XX, do "neoracismo" (DOTY *apud* VELASCO, 2011), ou seja, um racismo direcionado aos imigrantes, o qual sustenta um ideal de pureza cultural e incompatibilidade entre culturas diversas. A partir desta visão, as culturas devem ser separadas a fim de que a identidade e a ordem nacionais sejam preservadas (VELASCO, *op.cit.*).

Conforme afirma Waever (In: LIPSCHUTZ, 1995), nos últimos anos houve um interesse crescente pelo conceito de *segurança societal*, especialmente na Europa. Entretanto, ainda segundo o autor, a securitização desse setor pode levar à legitimação de argumentos que definem imigrantes e refugiados como problemas de segurança, levando à adoção de medidas extraordinárias ou excepcionais para lidar com a questão. Tratar a mobilidade humana como um problema de segurança pode encorajar situações em que grupos significantes dentro de uma sociedade sentem-se ameaçados, em termos de identidade, pela imigração e pelo influxo de refugiados, passando a demandar medidas securitárias para lidar com estas pessoas ou grupos. Segundo Waever, é possível antever os efeitos problemáticos da securitização de determinadas questões sociais, como a migração, que passam a ser elevadas do âmbito dos debates e políticas públicas para serem abarcadas pelo senso de urgência e prioridade que a agenda de segurança implica. Para Elizabeth Ferris (*apud* WAEVER, *op.cit.*), isso já acontece na Europa e, assim, questões relativas aos movimentos populacionais que anteriormente eram tratadas pelo viés humanitário ou econômico têm sido enquadradas pela noção de ameaça securitária.

Nesse sentido, se a política de segurança passa a ser baseada em noções essencialmente racistas, que manifestam um ideal de pureza cultural, há espaço para o fortalecimento do racismo no seio de toda a sociedade, contaminando espaços cada vez maiores da vida pública e das decisões políticas. No âmbito da União Europeia, a Itália tem firmado desde 2007 uma série de acordos com países do norte da África, como a Líbia, oferecendo financiamento para a construção de centros de detenção para refugiados. Esta postura evidencia uma nova tendência da política intergovernamental europeia, tendo como base um duplo distanciamento: o isolamento dessas pessoas ou grupos em campos e seu distanciamento em países “tampões”, preferencialmente no norte da África, em um processo de externalização do controle (AGIER, 2006).

Os campos ou centros de detenção usados para conter refugiados temporariamente, em sobrevivência e sem direitos, têm funcionado como verdadeiros espaços de exceção (dentro e fora da Europa), nos quais a ordem jurídica é suspensa e as atrocidades que podem ou não ser cometidas não mais dependem de algum aparato legal e normativo, mas apenas da civilidade e do senso ético da polícia, que passa a atuar temporariamente como soberano (AGAMBEN, 2000). Este quadro representa uma situação clara de violação das normas internacionais estabelecidas para a proteção dos refugiados. Considera-se, dessa maneira, que os direitos estabelecidos pela Convenção de 1951, que incluem o direito de atravessar fronteiras em busca de refúgio, de solicitá-lo e de não ser devolvido ao seu país de origem de maneira forçada (*non-refoulement*), têm sido negligenciados e desrespeitados pelos países de destino, agravando a situação de completa insegurança dessas pessoas ou grupos e permitindo a reprodução de espaços de exceção no interior dos países de destino.

Considerações Finais

Tendo em vista as reflexões supracitadas, este artigo partiu da preocupação acerca do sujeito dos direitos humanos que, em meio à “velha trindade” Estado-povo-território, encontra-se desassistido e desprotegido por um sistema que vincula seu destino àquele do Estado soberano (ARENDDT, 2012). Nesse sentido, a inquietação a

respeito das práticas estatais que procuram manter uma suposta identidade nacional, baseada em fronteiras estanques, impulsionou a análise rumo à identificação do tratamento concedido a pessoas e grupos para os quais a cidadania tem pouco ou nenhum significado. Considera-se a relevância desta reflexão tendo em vista o momento atual de recrudescimento dos fluxos migratórios, bem como das políticas de fechamento de fronteiras à mobilidade humana e que passam a excluir também o refugiado em potencial e o solicitante de refúgio, em desrespeito às normas internacionais.

A construção das comunidades políticas como sociedades de insegurança, abaladas pelo movimento de refugiados e migrantes, possibilita a reprodução e legitimação de espaços de exceção que são marcados por políticas disciplinares para contenção e controle desta categoria de "indesejáveis". A construção do refugiado (e também do imigrante) como fonte de instabilidade e insegurança permite, assim, a compreensão das políticas de securitização em curso, principalmente nos países europeus, bem como a criação dos centros de detenção para imigrantes irregulares, potenciais refugiados e solicitantes de refúgio. Nesse cenário é possível não apenas compreender, mas também estabelecer a crítica ao movimento atual de perpetuação da prática política de construção do "campo" (AGAMBEN, 2000) e, com ela, da criação de verdadeiros espaços de exceção dentro dos países considerados futuros destinos de refúgio.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. Como a obsessão por segurança muda a democracia. *Le Monde Diplomatique Brasil*, janeiro 2014. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568> Acesso em: 26 jun. 2015

AGAMBEN, Giorgio. Means without End Notes on Politics. In: BUCKLEY, Sandra et al. (Org.). *Theory of Bounds*. Londres: University of Minnesota Press, 2000. Disponível em: <<http://roundtable.kein.org/node/620>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, vol.18, n.2, Nov. 2006. *Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARBOSA, Luciana Mendes; SOUZA, Matilde de. "Securitização das Mudanças Climáticas: O Papel da União Europeia". *Contexto Internacional*, vol. 32, n. 1, janeiro/junho 2010.

BECK, ULRICH. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2011.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for*

HEIDEGGER, Martin. Que é isto – A filosofia? Identidade e Diferença. São Paulo. Editora Duas Cidades. Petrópolis. Editora Vozes. 2006.

HUYSMANS, Jef. *The politics of Insecurity: Fear Migration and asylum in the EU*. London: Routledge. 2006.

MOULIN, Carolina. A construção do refugiado no pós – guerra fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, vol. 7, n. 2, julho/dezembro 2012.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos. Refugiados e a política do protesto. *RBCS*, vol. 26, n. 76, junho 2011. New York: Columbia University Press, 1995.

READINGS, Bill. *The University in ruins*. USA. Harvard University press. Fourth printing. 1999.

RODRIGUES, Thiago. Segurança planetária: entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, São Paulo, n.3, p.5-41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

SEN, Amartya. *The Argumentative Indian*. New York. Picador Edition. 2005.

VELASCO, S. S. L. A imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transnacional. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

WACQUANT, L. "The militarization of urban marginality: lesson from the Brazilian metropolis". *International Political Sociology*, n.2, 2008.

WAEVER, Ole. European Security Identities. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, n. 1, 1996. Disponível em: http://www.gla.ac.uk/0t4/crcees/files/summerschool/readings/summerschool09/readings/Waever_for_Galbreath.pdf Acesso em: 20. jun. 2015.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. *On security*.

WILLIAMS, Michael. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, Malden, vol. 47, p. 511-31, 2003.

DOCUMENTOS OFICIAIS

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 (CR/51)*. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CAMERON, D. Discurso na Conferência de Segurança de Munique. 5 fev. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HiIk14m1EgE> Acesso em: 10 jun 2015.

EUROPA. *The Schengen area and cooperation*. 2009. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____; *Schengen (Acordo e Convenção)*. 2014. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_pt.htm>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. *Uma Europa segura num mundo melhor: Estratégia Europeia de Segurança*. Bruxelas: 2003. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf, Acesso em 20 de Jun de 2015.

MERKEL, A. Discurso na Junge Union Deutschlands, 16 out. 2010. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=UKG76HF24_k&feature=fvwrel Acesso em: 10. Jun. 2015.

ATAQUE PREEMPTIVO: JURISDIÇÃO BRASILEIRA EM CASO DE GUERRA IMINENTE

Graziene Carneiro de Souza

Resumo: Em 2002, os Estados Unidos da América lançaram sua Estratégia Nacional de Segurança, afirmando que o país agiria, se necessário, preemptivamente. Após as invasões ao Afeganistão e ao Iraque, a política, então denominada “Doutrina Bush,” teve grande repercussão no cenário internacional. O Brasil se posicionou contra corroborando seu compromisso nos organismos multilaterais e defendendo “saída diplomática e via Nações Unidas.” Todavia, o debate não se estendeu ao âmbito doméstico. A formulação de documentos oficiais brasileiros sobre Defesa não incluiu o conceito de guerra preemptiva. Neste contexto, o presente artigo tem o objetivo de analisar os documentos oficiais de defesa e a legislação nacional no que mais se aproxima das implicações e conceito de guerra preemptiva.

Palavras-chave: Doutrina Bush, Guerra Preemptiva, Defesa Nacional, Legislação brasileira.

Introdução

Em 2002, como resposta aos ataques de 11 de setembro do ano anterior, os Estados Unidos da América enfatizaram, em sua Estratégia Nacional de Segurança, o direito de realizar guerra preventiva e “ações preemptivas”, ou seja, seu presidente defendeu a realização de ataque contra um inimigo antes que o mesmo o atacasse, em vez de esperar pelo ataque ou atacar de volta em caso da dissuasão falhar.¹

¹ George W. Bush. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. Executive Office of the President. 2002. P. 15. (NSS, 2002)

Os Estados Unidos têm mantido a opção das ações preemptivas para conter uma ameaça relevante para nossa segurança nacional. Quanto maior a ameaça, maior é o risco da incapacidade de reagir – e mais necessário será o caso de tomar medidas antecipatórias para nos defender, mesmo com alguma incerteza de quando e onde será o ataque do inimigo. Para antecipar ou prevenir tais atos hostis por nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir preemptivamente.²

Na verdade, esta não era a primeira vez que o país considerava atacar primeiro como resposta à ameaça de sua segurança. Antes das invasões ao Afeganistão, em 2001, e ao Iraque, em 2003, apesar de um contexto distinto, a invasão de 1983 à Granada tinha sido uma ocasião na qual os EUA usaram força a fim de neutralizar uma ameaça futura antes de ser atacado.

Como defende Elaine Bunn, a guerra preventiva, então denominada “Doutrina Bush”, não é em si novidade, mas sim o debate aberto que ela causou nos vários círculos internacionais e sua exposição política. Para a autora, nenhum governo havia explicitado o emprego de “ação preemptiva” de forma tão clara.³ Naquela ocasião, diversos especialistas temiam que os EUA se tornassem uma potência mais agressiva ou que sua política internacional se tornasse imprudente.⁴

² *“The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.”* George W. Bush. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. Executive Office of the President. 2002. P. 15. (NSS, 2002)

³ BUNN, Elaine M. Preemptive Action: when, how, and to what affect? Strategic Forum, Institute of National Strategic Studies. National Defense University. N. 200. July 2003.

⁴ Ver RICKS, Thomas E. NATO Allies Trade Barbs Over Iraq. The Washington Post. February 9, 2003. P. A1.

Em 2003, Estados como Israel, Coreia do Norte, China, Austrália e Japão, declararam que, sob algumas circunstâncias específicas, também considerariam atacar primeiro seus potenciais inimigos.⁵ Atualmente, esta discussão se tornou ainda mais elementar após o presidente russo Vladimir Putin defender uma “guerra defensiva” na Síria.⁶

A posição brasileira contra a “Doutrina Bush” corroborou seu compromisso nos organismos multilaterais, defendendo “saída diplomática e via Nações Unidas”. O que se tem a salientar, entretanto, é a falta de debate doméstico em relação às implicações da doutrina e, especialmente, a posição do país sobre ataque preemptivo. Há, atualmente, ausência de documentos oficiais nacionais sobre o tema. Observadas as ambições do Brasil nas relações internacionais, como seu empenho pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, sua tentativa de maior projeção de poder e sua liderança na América do Sul, é imprescindível que o assunto seja discutido no Congresso Nacional, no Ministério das Relações Exteriores, nas Forças Armadas, no Ministério da Defesa, no meio acadêmico e nos mais variados círculos que tratam sobre defesa e segurança internacional.

Este estudo não tem por objetivo examinar se a “Doutrina Bush” é política prudente ou justa. Em vez disso, foca, principalmente, na posição brasileira em relação à guerra preemptiva e na legislação nacional no que tange este conceito.

Guerra Preventiva e Preemptiva

As guerras preventivas e preemptivas são acontecimentos recorrentes nas relações internacionais. De tempos em tempos, doutrinas políticas defendidas por líderes mundiais surgem e desaparecem na tentativa de justificativar o uso da força. De acordo com Collin Gray, elas são prioritariamente ideias estratégicas inseridas em um contexto político, por vezes desconsideradas em abordagens jurídicas e morais.

⁵ BOSTOCK, Ian. Canberra Would Order Pre-Emptive Strikes. Jane’s Defence Weekly. December 11, 2002. P. 18.; BBC News. Japan Threatens Force Against N Korea. February 14, 2003.

⁶ Disponível em: <https://www.wsws.org/en/articles/2015/10/01/pers-o01.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

Há grande dificuldade em distinguir os conceitos de guerra preventiva e guerra, doutrina, ataque ou ação preemptiva.⁷ Particularmente insta ressaltar que, na língua portuguesa, a tradução para a palavra *preemptive* não existe. Desta forma, para facilitar a distinção destes dois termos, usaremos a tradução preemptiva para *preemptive actions* e preventiva para *preventive war*.⁸

Segundo Mueller, o ataque preventivo e o ataque preemptivo possuem uma lógica em comum, o ataque antecipado. Os ataques antecipados, ambos preventivo e preemptivo, são estratégias ofensivas implementadas por razões defensivas. Mais especificamente, eles se baseiam na expectativa de que o adversário irá ou tem grande probabilidade de cometer uma agressão armada no futuro. Deste modo, o ataque antecipado é efetuado a fim de reduzir ou eliminar a ameaça, iniciando o conflito de modo que os termos se tornem favoráveis ao atacante. Estes ataques são alternativas tanto para a defesa quanto para a dissuasão, vistos como uma estratégia para lidar com ameaças à segurança.⁹

A conceituação defendida por analistas do Direito Internacional de guerra preventiva e preemptiva, contudo, é controversa. Para Collin Gray há quatro más interpretações importantes para a distinção: primeiro, o conceito de preempção é mal utilizado; segundo, a característica central da estratégia americana, desde pelo menos 2002, não tem sido discutida realisticamente; terceiro, argumentos legais e morais irrelevantes são o padrão nos debates; e, por último, argumentos "primários" aparecem como "pérolas do conhecimento estratégico".¹⁰

⁷ Guerra preemptiva e ação preemptiva têm o mesmo significado.

⁸ Ação, guerra, ataque ou doutrina são as palavras mais utilizadas para se referir ao ato de implementar a preempção, no sentido mais amplo, como estratégia política (guerra ao terror) como doutrina ou guerra e ação e ataque como tática com um fim específico, por exemplo o ataque preemptivo utilizado em um ataque aéreo.

⁹ Mueller, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. *Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy*. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015. P. 12.

¹⁰ GRAY, Collin S.. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.2. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

Consideraremos, neste estudo, que estes conceitos apresentam entre si diferença, essencialmente, em relação ao tempo e à iminência da ameaça de ataque inimigo, ou seja, tudo se resume temporalmente a atacar ou receber o primeiro ataque.¹¹ A principal semelhança dos mesmos, como afirma Alberto Montoya Correa Palácios Junior, é que em ambos conceitos “está presente a certeza, ou uma alta probabilidade, de que haverá uma guerra futura, quer seja por condições de hostilidade entre os Estados ou por insatisfação com a condição do *status quo* estabelecido.”¹²

O Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América define, oficialmente, guerra preventiva como “uma guerra iniciada na crença de que um conflito militar, embora não seja iminente, é inevitável, e que atrasá-la envolveria maiores riscos.”¹³ Neste caso, percebe-se que a ameaça é projetada para um futuro mais distante. Esta projeção é o que melhor diferencia a guerra preventiva da preemptiva. Na guerra preemptiva percebe-se que “quanto menor o tempo, menos espaço para deliberação está disponível e o poder

¹¹ A definição legal de “iminente” foi estabelecida durante um incidente, em 1837, em que tropas britânicas atacaram o navio *Caroline*, usado por cidadãos estadunidenses para levar suprimentos aos rebeldes canadenses na luta contra o domínio britânico. Em uma análise, muito citada anos mais tarde, o então Secretário de Estado Daniel Webster argumentou que o uso da força em defesa própria é justificada quando a necessidade de ação é “instantânea e esmagadora, não deixando escolha dos meios e nenhum momento para deliberação”. Posteriormente, estes critérios estabelecidos por Webster, tornaram-se norma no direito internacional. REITER, Dan. *Preventive War and its Alternatives: The Lessons of History*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July 2007. P. 11. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

¹² JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 17.

¹³ “a war initiated in the belief that military conflict, while not imminent, is inevitable, and that to delay would involve greater risks.” Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C. 2004. P. 419.

militar ganha primazia”; na guerra preventiva observa-se que “quanto mais elástico é o tempo para concretização da ameaça, maiores são as possibilidades de lidar com as ameaças com instrumentos políticos que não o uso da força”.¹⁴

Outra característica é que o ataque preventivo é motivado não pelo desejo de atacar antes que o inimigo ataque, mas pela crença de que é melhor lutar agora do que depois.¹⁵ Segundo Mueller, Castillo e Morgen, “lutar o quanto antes pode dar a perspectiva de ganhar em vez de perder, ou simplesmente servir para que a luta seja menos onerosa, ou retardar o aparecimento de uma ameaça mais séria”.¹⁶ É importante salientar que a guerra preventiva foi utilizada por outros Estados que não os Estados Unidos. De acordo com o Coronel do Exército dos EUA, Harold H. Worrel Jr., o caso de 1914, quando líderes alemães julgavam que uma guerra europeia era inevitável, é um exemplo. A perspectiva de que seu maior aliado, a Áustria-Hungria, continuaria enfraquecido e a rápida industrialização russa, levou líderes alemães a acreditarem que a guerra naquele ano parecia oferecer mais sucesso do que uma luta posterior em termos menos favoráveis.¹⁷

Gray afirma que as guerras preventivas concretizam-se como uma tentativa do Estado de controlar e manipular antecipadamente o que considera ameaças externas por meio do poderio militar.

¹⁴ JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 17.

¹⁵ Ver também FREEDMAN, Lawrence. Prevention, Not Preemption. The Washington Quarterly. Vol. 26, N. 2. 2003b. pp. 105-114.

¹⁶ “*fighting sooner rather than later may appear to offer the prospect of winning instead of losing, or it may serve merely to make fighting less costly or to delay te emergence of a more serious threat.*” Mueller, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015.

¹⁷ JOLL, James. The Origins of the First World War. 2nd. Ed. New York: Longman, 1992.

Desta forma, ainda mais importante, é identificar o que pode ser considerada ameaça externa, uma vez que este termo é relativizado ao sentimento de segurança. É necessário ponderar, como afirma Alberto P. Junior, que o conceito de guerra preventiva pode ser deturpado por doutrinas políticas.¹⁸

O maior perigo é que, no caso da guerra preventiva, o ataque pode ser atrativo mesmo quando a possibilidade do inimigo atacar não pareça tão iminente, mas muito provável de ser aceita devido aos seus custos esperados; como na eventualidade de um potencial vizinho adquirir armas nucleares. Neste caso, pode não ser necessário acreditar que o inimigo vizinho realmente irá atacar, mas somente que exista a possibilidade que ele possa assim fazer.

A maior diferença entre os dois tipos de ataques concentra-se na percepção de iminência e no tempo para concretização dos mesmos. Se no ataque preventivo a possibilidade de ação do inimigo é suficiente, na essência, o ataque preemptivo é aquele implementado de acordo com a expectativa iminente de que o adversário vai atacar e que atacar primeiro será melhor que ser atacado. Em alguns casos, a preempção pode requerer não somente atacar anteriormente ao ataque inimigo, mas atacar antes que alguma ação do inimigo torne a preempção impossível, como a mobilização de forças para preparação de ofensiva e a recepção ou transferência de armas para uma terceira parte.¹⁹

O Departamento de Defesa dos EUA define ataque preemptivo de forma mais restritiva, como "um ataque iniciado com base em evidências incontestáveis de que um ataque inimigo é iminente."²⁰

¹⁸ JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 20.

¹⁹ Mueller, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. *Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy*. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015. P. 6.

²⁰ "An attack initiated on the basis of incontrovertible evidence that an enemy attack is imminent". Joint Chiefs of Staf, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C. 2004. P. 415.

A guerra preemptiva está baseada na expectativa de que o ataque inimigo é inevitável, independente das medidas que possam ser adotadas. Para os defensores deste conceito, o benefício de atacar o inimigo antecipadamente é tão alto quanto a diferença entre a vitória e a derrota, adicionada ainda a certeza de grande redução dos danos consequentes do conflito.

De acordo com Michael Walzer, um guerra preemptiva legítima requer que o Estado a ser atacado identifique que o agressor em potencial possua tanto a capacidade, quanto a intenção de conduzir uma agressão em um futuro imediato.²¹ Já segundo Gray, a preempção significa o primeiro uso da força militar quando há credibilidade suficiente para acreditar que o ataque inimigo é iminente. Assim, ela consiste em implementar um ofensiva contra um ataque em que haja evidências plausíveis de que uma ordem para efetuá-lo já foi dada ou que está sendo realizado. Segundo o Coronel do Exército dos EUA, Harold H. Worrel Jr., o caso da Guerra dos Seis Dias, de 1967, é um exemplo de ação preemptiva. Israel, que se encontrava explicitamente ameaçado pelos governos da Síria, Egito e Iraque, usou a força militar para impedir um ataque conjunto iminente e restaurar a segurança no país.

Para Gray, dentro de um contexto extremo, as únicas opções política e estratégica que um Estado alvo/vítima de uma agressão tem à sua disposição, são: 1) atacar antes com o objetivo de impedir o ataque inimigo, ou ao menos atacar antes para tentar reduzir os impactos do ataque inimigo; ou, 2) receber o ataque inicial e posteriormente realizar um contra-ataque.²²

Na perspectiva do Direito Internacional, na segunda hipótese, o Estado alvo se torna uma vítima de agressão, o que indiscutivelmente aumenta sua credibilidade para mobilização de alianças. Entretanto, ela também pode ser uma decisão estratégica baseada na incapacidade de mobilizar poder militar necessário para empreender uma medida preemptiva a tempo. Apesar de ser uma decisão muito sensível, Gray salienta a obrigação do Estado vítima em denfender seus cidadãos. Segundo Alberto Palácios Junior, "como

²¹ WALZER, Michael. *Just and Unjust War: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, 1977.

²² GRAY, Collin S.. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.V. op. cit., p. 2-6. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

a decisão de guerra já foi tomada por uma vontade estrangeira, não há outra opção política para o Estado alvo, visto que a decisão de guerra e o momento da guerra não foram objeto de sua deliberação.”²³

Discussão maior existe quando se trata de não formalização de guerra, ou seja, quando a guerra ainda não foi declarada. Nesta ocasião, o ataque preemptivo, se implementado, poderia ser enquadrado no Direito Internacional de forma diferenciada. Há divergências de juristas internacionais quanto ao direito de atacar antes de ser atacado sem formalização de guerra.

A guerra preemptiva no Direito Internacional

Desde a criação da Carta das Nações Unidas, em 1945, o uso da força é restrito no Direito Internacional. Em seu preâmbulo, a Carta expressa claramente um de seus principais objetivos:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações futuras dos flagelos da guerra (...) e a instituir métodos que garantam que não mais será feito o uso da força das armas, salvo no interesse comum (...) decidimos unir nossos esforços para realizar esses objetivos. ²⁴

A vontade da comunidade internacional de evitar o uso da força foi confirmada no Artigo 2 (4) da Carta da ONU:

(...) Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas (...).²⁵

²³ JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 16.

²⁴ Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945.

²⁵ Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945. Artigos 2 a 4. P. 6-8.

Entretanto, a Carta prevê duas exceções que possibilitam o uso da força. No caso do direito inerente ao Estado de legítima defesa (Artigo 51) e quando o Conselho de Segurança autoriza o uso da força para proteger a paz e a segurança internacionais (Capítulo VII). Seu Artigo 51 afirma que:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.²⁶

Ao longo dos anos, especialistas do Direito Internacional expandiram o requisito para o direito à legítima defesa no caso de uma agressão, incluindo o ataque iminente. Em 1974, a Resolução 3314 da Assembleia Geral da ONU considerou agressão um crime contra a paz internacional definido como “[...] o uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou qualquer outro ato incompatível com a Carta das Nações Unidas”. Na referida Resolução qualquer um dos atos, tenha ou não havido declaração de guerra, sob reserva do artigo 2, são considerados como agressão:

²⁶ (...).”Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945. Artigo 51. P.31

- “a) A invasão ou ataque do território de um Estado pelas forças armadas de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, ainda que temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação mediante o uso da força do território ou de parte do território de outro Estado;
- b) O bombardeamento pelas forças armadas de um Estado, ou uso de quaisquer armas por um Estado, contra o território de outro Estado;
- c) O bloqueio dos portos ou da costa de um Estado pelas forças armadas de outro Estado;
- d) O ataque pelas forças armadas de um Estado contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas, ou a marinha e aviação civis de outro Estado;
- e) A utilização das forças armadas de um Estado, estacionadas no território de outro com o assentimento do Estado receptor, em violação das condições previstas no acordo, ou o prolongamento da sua presença no território em questão após o termo do acordo;
- f) O fato de um Estado aceitar que seu território, posto à disposição de outro Estado, seja utilizado por este para perpetrar um ato de agressão contra um terceiro Estado;
- g) O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos ou de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem atos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que sejam equiparáveis aos atos acima enumerados, ou o fato de participar de uma forma substancial numa tal ação .”²⁷

²⁷ A/RES/3314 (XXIX). Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1974, intitulada, Definição de Agressão.

Apesar de o Artigo 51 mencionar a agressão, há a ausência de uma teoria jurídica clara que respalde o ataque antecipado. De acordo com Fernando Lee do Nascimento e Jamile Bergamaschine Diz, a ausência de uma teoria jurídica baseada em requisitos ou condicionantes claros a serem cumpridos no direito internacional dificulta a identificação de medidas e “condutas abusivas por parte dos países que invocam ações militares como justificativa.”²⁸

Para Ana Flávia Granja e Barros Platiau e Priscilla Brito Silva Vieira, “não faz sentido para um Estado, estando ciente da iminência de ataque armado inimigo, esperar que sua integridade seja violada para que o direito de legítima defesa possa ser aplicado.”²⁹ De acordo com estas autoras, pelo disposto na Carta, fica ambíguo se a legítima defesa preventiva seria permitida. Tendo em vista o direito costumeiro, ela estaria condicionada à possibilidade e à necessidade da legítima defesa preventiva ser positivada. “Se os Estados não estão, por nenhum dispositivo legal, desautorizados a recorrer à legítima defesa preventiva,” deve-se, no entanto atentar que, segundo o Artigo 2(4) da Carta, os Estados membros decidiram evitar “recorrer à ameaça ou ao uso da força.” Somente o Conselho de Segurança, como especificado no capítulo VII, pode determinar a existência de ameaça e a ação a ser implementada.

Levando em conta estas considerações, poder-se-ia considerar que a ação preventiva não seria permitida. Contudo, segundo Ana Flávia Granja e Barros Platiau e Priscilla Brito Silva Vieira para que a legítima defesa preventiva seja considerada proibida, “seria necessário que houvesse uma regra que proibisse o uso preventivo da força nos casos de legítima defesa.” As autoras adicionam ainda que, “de acordo com o princípio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*,”³⁰ é possível inferir que “sendo dúbia a redação do

²⁸ NASCIMENTO, Fernando Lee do. DIZ, Jamile B. Mata. Doutrina da ação preventiva: Análise no âmbito do direito internacional. Disponível em: <http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/deri/nascimentoediz.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

²⁹ PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade de uma intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 49. N. 1. Brasília. Jan./Junho 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010#nt33. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

³⁰ Não há crime, nem pena sem lei anterior que os defina. Tradução minha.

Artigo 51 da Carta, o uso preventivo da força em casos de legítima defesa, não sendo proibido, é permitido.”³¹

Para Erica Ramminger, a análise do Artigo 51 têm duas questões principais. Primeira, apesar do Artigo reconhecer o direito “inerente à legítima defesa”, quando aplicado às normas de interpretação de tratados consoante à Convenção de Viena, deveria ser interpretado conforme “o sentido comum das palavras”. Deste modo, a exigência de “se ocorrer um ataque armado”, apresentada no referido Artigo, “ataria as mãos de um Estado mesmo diante de ataque iminente.” Segunda, a referência ao caráter “inerente” do direito à legítima defesa tutelada no mesmo Artigo dificulta a análise, “ao incorporar implicitamente o preexistente direito internacional consuetudinário de legítima defesa.” Em concordância com a autora, sob a perspectiva do Direito Internacional tradicional, o uso da força por legítima defesa só seria apropriado quando a ameaça fosse “urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios, nem tempo para deliberações,” características compatíveis com a ação preemptiva.³²

Segundo Patrícia Rodrigues Rosa, há uma diferença entre legítima defesa e represália. A última visa “‘não a reparação por um direito violado’, mas sim à ‘persuasão pela força de outro Estado, para que suste um determinado ato ou comportamento, para que pratique tal ato ou para que se abstenha de praticá-lo no futuro.” A autora lembra que nos “dizeres de Hermes Huck, ‘não há qualquer *fumus* de legítima defesa’ nestas formas de uso da força armada, caracterizando, assim, atos de represália não legitimados pelo artigo 51.”³³ Reitera ainda que

³¹ PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade de uma intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 49. N. 1. Brasília. Jan./Junho 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010#nt33. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

³² RAMMINGER, Erica. O conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva? Revista Eletrônica Cedin. 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigosO%20CONCEITO%DE%20AUTO%20DEFESA%20ONA%20CARTAS%20DA%20ONU%20E%20A%20GUERRAS%20NO%20IRAQUE%20Erica%20Olivia.pdf> Acesso em 10 de dezembro de 2015.

³³ ROSA, Patrícia Rodrigues. Regulamentação do uso da força no Direito Internacional e a legalidade da legítima defesa preemptiva: uma análise à luz da Carta das Nações Unidas. Universidade de Itaúna. 2015. Dissertação defendida para título de Pós-Graduação em Direito. P. 76.

“a possibilidade de uma legítima defesa preemptiva diante da ‘ameaça’ iminente de uso da força” está estabelecida na proibição contida no artigo 2 (4), que “diz respeito à ameaça e ao uso da força.” Consequentemente, “a exceção a esta proibição – contida no artigo 51 – deve abranger, também, a ameaça e o uso efetivo da força.”³⁴

No caso da “Doutrina Bush”, diversos Estados expressaram preocupação com suas implicações e com sua integração ao direito internacional consuetudinário.³⁵ As invasões dos EUA ao Afeganistão e ao Iraque não foram legitimadas pelas Nações Unidas.³⁶ Para Mueller, a “Doutrina Bush” foi apresentada, propositalmente, com considerável ambiguidade para maximizar o alcance das opções estratégicas dos EUA. Erica Ramminger acrescenta ainda, afirmando que a “Estratégia Nacional de Segurança” dos Estados Unidos “buscou estender o campo da aplicação do princípio da legítima defesa para abranger a legítima defesa de caráter preventivo e assim agir contra grupos terroristas” e outras ameaças.³⁷

John Yoo, professor estadunidense de Direito e conselheiro do Departamento de Justiça daquele país, no período 2001-2003, defendeu que “o direito de legítima defesa reconhecido no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas autorizava o uso da força no Iraque”, haja vista que “os requisitos tradicionais da legítima defesa deveriam ser reinterpretados no contexto moderno das armas de destruição em massa e do terrorismo internacional.”³⁸

³⁴ Idem. P. 83.

³⁵ Apesar de os Estados Unidos classificarem a ação como preemptiva, esta percepção não foi aceita por diversos membros da ONU, que a caracterizaram como ilegítima e levantavam a falta de evidência de “ameaça iminente” no Iraque. DOCKRILL, S. R. Dealing with fear: implementing the Bush doctrine of preemptive attack. *Politics & Policy*. V. 34. N.2. P.344-373. P. 364.

³⁶ A Resolução 1441 do Conselho de Segurança, de 8 de novembro de 2002, não forneceu qualquer autorização para o uso da força.

³⁷ RAMMINGER, Erica. O conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva? *Revista Eletrônica Cedin*. 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigos//0%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20NA%20CARTA%20DA%20ONU%20E%20A%20GUERRA%20NO%20IRAQUE%20Erica%20Olivia.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

³⁸ YOO, John. apud MCGOLDBRICK, Dominic. *From '9-11' to the 'Iraq War 2003': International law in an age of complexity*. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2004. P. 70.

Mais uma vez é necessário verificar o contexto político em que este tipo de estratégia está sendo empregada. Um ataque antecipado ou o que o Direito Internacional denominaria como agressão está descrito no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas e pode se mostrar como um dispositivo legal para que Estados justifiquem a ação preemptiva.

No Brasil, esse não é um assunto que toma conta dos debates nacionais. Pouco se discute as regras, os dispositivos legais internacionais e nacionais e as justificativas morais para ataques preventivos ou preemptivos. Em 2002, em reunião sobre a resolução 1441 do Conselho de Segurança, o país se posicionou contra a invasão ao Iraque, reafirmando sua disposição de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas continuaria como único ator com responsabilidade legal para ordenar ações em conformidade com suas próprias resoluções.³⁹

A Jurisdição brasileira sobre guerra preemptiva

No posicionamento em relação à “Doutrina Bush”, o Brasil defendeu uma “saída diplomática e via Nações Unidas”. Em 2003, em seu primeiro discurso na Organização, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva pontuou:

“Percebo nos meus interlocutores forte preocupação com a defesa e o fortalecimento do multilateralismo. O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das nações. (...) As tragédias do Iraque e do Oriente Médio só encontrarão solução num quadro multilateral, em que a ONU tenha um papel central. (...) Não podemos fugir às nossas responsabilidades coletivas. Pode-se, talvez, vencer uma guerra isoladamente. Mas não se pode construir a paz duradoura sem o concurso de todos. (...) Dois anos depois, ainda estão vivas em nossa memória as imagens do bárbaro atentado de 11 de setembro. Existe, hoje, louvável disposição de adotar formas mais efetivas de combate ao terrorismo, às armas de destruição em massa, ao crime organizado. Constatase, no entanto, preocupante tendência de

³⁹ “The council remained the sole body with legal authority to mandate actions aimed at reinforcing compliance with its own resolutions.” Disponível em: <http://www.worldpress.org/specials/iraq/>. Acesso em 07 de fevereiro de 2016.

desacreditar a nossa Organização e até mesmo de desinvestir a ONU de sua autoridade política. Sobre esse ponto não deve haver qualquer ambigüidade. A ONU não foi concebida para remover os escombros dos conflitos que ela não pôde evitar – por mais valioso que seja o seu trabalho humanitário. Nossa tarefa central é preservar os povos do flagelo da guerra e buscar soluções negociadas com base nos princípios da Carta de São Francisco.”⁴⁰

O compromisso brasileiro com o multilateralismo está estabelecido em sua Constituição Federal.

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.”⁴¹

O posicionamento do Brasil sobre o unilateralismo da “Doutrina Bush” corrobora a postura que o país tradicionalmente mantém nas instituições multilaterais. Desde que assumiu o governo, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu postura mais assertiva nas relações internacionais baseada em uma vertente autonomista. De acordo

⁴⁰ Secretaria de Imprensa e Divulgação Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU. Nova Iorque, EUA. 23 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/23-09-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58a-assembleia-geral-da-onu/view>. Acesso em 09 de março de 2016.

⁴¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Título I. Dos princípios Fundamentais. Das Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

com Amaury de Souza, o país objetivou buscar maior “projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas.”⁴²

Foi, igualmente, no governo de Lula da Silva, que a Defesa Nacional ganhou mais espaço nos debates em todo país. O principais aparatos que respaldam a defesa nacional, como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) foram criados, e a Política Nacional de Defesa (PND) foi revisada.

“A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado o que fazer para alcançá-los.”⁴³ “A END, por sua vez, determina como fazer o que foi estabelecido pela Política.”⁴⁴ O LBDN é um instrumento para aprofundar a cooperação com os países da América do Sul, fomentar a construção de uma comunidade de paz e segurança e expor de maneira eficaz suas intenções, “conferindo transparência às políticas de defesa e reduzindo o risco de conflitos indesejados.”⁴⁵

Apesar destes documentos revelarem a preocupação brasileira sobre seu entorno estratégico e sua defesa, pouco ou nada se apresenta em relação à ataque, guerra ou ação preventiva e preemptiva. O conceito da guerra preventiva vem sendo discutido há décadas e a definição de guerra ou ação preemptiva, tão claramente explícito, na Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América, de 2002, não tiveram influência sobre a formulação dos documentos brasileiros. Pode-se aludir que qualquer menção a esses conceitos trouxessem uma incoerência com o caráter pacifista que se quis dar ao LBDN.

A PND conceitua Defesa Nacional como “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” Observa-se que o documento salienta ameaças “potenciais ou manifestas,” deixando implícito que medidas devem ser tomadas no caso de ameaças externas identificadas.

⁴² SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

⁴³ Ministério da Defesa. Política Defesa Nacional. Brasília. 1996. Reformulada para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012.

⁴⁴ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012.

⁴⁵ Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasil. 2012.

Apesar de esboçar o ambiente internacional e sublinhar os possíveis quadros de conflitos - como disputas por áreas marítimas, pelo domínio areoespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia -, as assimetrias de poder da ordem mundial, a existência de zonas de instabilidade e de ilíticos transnacionais que podem "provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul," e as dificuldades do país em relação a baixa densidade demográfica nas zonas de fronteira, principalmente na Amazônia, a PND não orienta soluções no campo militar, caso estes problemas se agravem e atinjam o país.⁴⁶

Sobre o terrorismo, a PND afirma que a Constituição Federal tem como um de seus princípios, nas relações internacionais, seu repúdio, considerando que o mesmo "constitui risco à paz e à segurança mundiais" e reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater ameaças terroristas."⁴⁷

De acordo com o mesmo documento, os Objetivos Nacionais de Defesa são:

I - garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;

II - defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;

III - contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;

IV - contribuir para a estabilidade regional;

V - contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;

VI - intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;

VII - manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;

VIII - conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;

⁴⁶ Ministério da Defesa. Política Defesa Nacional. Brasília. 1996. Reformula para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012. P. 17.

⁴⁷ Idem. P. 25.

IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;

X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e

XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.”

A fim de elucidar como executar o que foi estabelecido na PND, a END estipula que o emprego das Forças Armadas em tempo de crise “será singular ou em conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes” do último documento. Ante a possibilidade de evolução da crise para conflito armado/guerra, medidas poderão ser desencadeadas, dentre elas:

I – “a ativação dos Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa;

II – a adjudicação de forças pertencentes à estrutura organizacional das três Forças aos Comandos Operacionais ativados;

III – a atualização e implementação, pelo Comando Operacional ativado, dos planos de campanha elaboradas no estado de paz;

IV – o completamento das estruturas;

V – a ativação de Zona de Defesa, áreas onde são mobilizáveis tropas da ativa e reservistas, inclusive os egressos dos Tiros de Guerra, para defesa do interior do País em caso de conflito armado/guerra; e

VI – a decretação da Mobilização Nacional, se necessária.”⁴⁸

No caso da hipótese de emprego das Forças Armadas, a END ressalta que os cenários prospectivos apontados no documento não permitem determinação de ameaças militares concretas e definidas, sejam elas países potencialmente inimigos ou outros agentes não estatais. Diante destas incertezas, o Estado brasileiro deve orientar suas Forças Armadas a efetuar missões variadas, em diferentes áreas e cenários a fim de respaldar a ação política do Estado. Neste contexto, a END contempla o emprego das Forças Armadas levando em consideração os seguintes aspectos:

⁴⁸ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012. P. 121.

I – “o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz;

II – a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras;

III – a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica;

IV – as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassaram os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico;

V – a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País;

VI – a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; e,

VII – a ameaça de guerra no Atlântico Sul.”⁴⁹

O LBDN menciona que o “cenário internacional caracterizado por incertezas tem influência direta tanto na definição da política externa brasileira, quanto na política de defesa.”⁵⁰ No entanto, não apresenta o contexto político internacional relativo ao terrorismo e às configurações consequentes da “guerra ao terror.” Afirma, igualmente, que a “política de defesa brasileira conjuga componentes cooperativos e dissuasórios” e que crises internacionais podem surgir à revelia da vontade do país”. Não obstante, está ausente qualquer questão referente às situações em que o emprego das Forças Armadas, haja ou não declaração de guerra, seja necessário, se limitando a pontuar que “o Brasil deve ter uma capacidade de defesa correspondente à sua estrutura econômica, política e estratégica, de modo que seus recursos sejam preservados, sua palavra ouvida, sua posição respeitada e sua tradição pacífica salvaguardada.”⁵¹

Apesar de não citar a guerra preemptiva, documentos estrangeiros de defesa e segurança mencionam a hipótese de emprego das Forças Armadas na guerra preventiva. A Estratégia

⁴⁹ Idem. P. 122.

⁵⁰ Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasil. 2012. P. 32.

⁵¹ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012. P. 33.

Nacional de Segurança do Reino Unido, de 2008, afirma que, sempre que possível, o país enfrentará “os desafios de segurança antecipadamente.” O documento ressalta, ainda, que:

“Estamos empenhados em melhorar a nossa capacidade de observar os riscos de segurança futuros e o desenvolvimento de nossas capacidades para a ação preventiva. A maneira mais eficaz de combater todos os principais desafios de segurança envolve o engajamento precoce. A maneira mais eficaz para reduzir a ameaça de longo prazo do terrorismo é combater as causas do extremismo violento, tanto em âmbito doméstico como externo.”⁵²

Na França, o Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional estabelece a necessidade de um Livro Branco da União Européia para “definir mais claramente os interesses e os objetivos estratégicos da União,” afirmando que o mesmo poderia determinar a “implementação pragmática de ações preventivas, operações conjuntas no exterior, programas conjuntos de armas e possivelmente a mutualização de capacidades,” e defendendo que para a estabilização da vizinhança européia “cabe aos Europeus agir preventivamente em caso de crises emergentes.”⁵³

⁵² Traduções minhas. “Wherever possible, we will tackle security challenges early. We are committed to improving our ability to scan the horizon for future security risks, and to developing our capabilities for preventive action. The most effective way to tackle all the major security challenges involves early engagement. The most effective way to reduce the long-term threat from terrorism is to tackle the causes of violent extremism, both at home and overseas.” United Kingdom. National Security Strategy of the United Kingdom – security in an interdependent world. London. March 2008. P. 7. Disponível em: file:///C:/Users/Grazi%2011z/Downloads/uk-national-security-strategy-2008.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

⁵³ Eventualmente, um Livro Branco da União Européia, que definir mais claramente os interesses e os objetivos estratégicos da União, poderia contribuir para o debate europeu de segurança e defesa e é uma oportunidade para expressar uma visão compartilhada. Este impulso que veio do mais alto nível político deve ser complementado por um resultado de implementação pragmática incluindo ações preventivas, operações conjuntas no exterior, programas conjuntos de armas e possivelmente a mutualização de capacidades. Porque a estabilização da vizinhança européia representa uma participação de maior segurança para todos os países

Na verdade, o único documento brasileiro em que os conceitos de guerra preventiva e preemptiva aparecem é o Glossário das Forças Armadas. Neste, guerra preemptiva é definida como “conflito armado que se estabelece quando os tomadores de decisão acreditam na iminência de ataques inimigos” e guerra preventiva como “conflito armado iniciado quando os decisores acreditam que os ataques inimigos são inevitáveis no futuro e que o atraso na tomada de decisão aumentaria os riscos.”⁵⁴

Não há identificação dos termos guerra preventiva e preemptiva nos documentos doutrinários das Forças Armadas brasileiras. De acordo com o Manual de Doutrina Básica da Marinha, no que tange a coerção, as Forças Armadas podem ser empregadas para ameaçar ou destruir as forças de combate inimigas, o seu apoio logístico, a sua infraestrutura militar, e, sob certas circunstâncias, os objetivos não militares de valor para o inimigo, com o propósito de compeli-lo a abandonar seu objetivo político principal. Todavia, não estipula se isso poderia ser feito somente após uma declaração de guerra ou para empregar um ataque preemptivo.⁵⁵

membros da União, cabe aos Europeus agir preventivamente em caso de crises emergentes. (Traduções minhas) “*À terme, un Livre blanc de l’Union européenne, qui définirait plus clairement les intérêts et les objectifs stratégiques de l’Union, pourrait contribuer au débat européen sur la sécurité et la défense et serait l’occasion d’exprimer une vision partagée. Cette impulsion venue du plus haut niveau politique doit être complétée par une mise en oeuvre résolument pragmatique comprenant des actions de prévention, des opérations extérieures conjointes, des programmes communs d’armement et éventuellement la mutualisation de capacités. Parce que la stabilisation du voisinage de l’Europe représente un intérêt de sécurité majeur pour tous les pays membres de l’Union, il appartient aux Européens d’agir préventivement sur les foyers de crises émergents.*” France. Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale. Paris. 2013. P. 65. Disponível em: http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/Livre_blanc_2013.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

⁵⁴ Ministério da Defesa. (MD35-G-01) Glossário das Forças Armadas. 4ª Edição. Brasília, 2007. P.126.

⁵⁵ Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. 2 revisão. 2014. P. 30.

A Doutrina Aeroespacial é a mais importante dentro da perspectiva de uma ação preemptiva, haja vista que é este o meio mais utilizado na implementação deste tipo de ataque pela sua velocidade de resposta. Em seu Manual, a Força Aérea Brasileira menciona contraterrorismo, sublinhando que esta é a “ação que consiste em empregar meios de Força Aérea para neutralizar a ação de grupos armados terroristas, em um contexto de Garantia da Lei e da Ordem ou de Defesa da Pátria, em áreas de interesse da Força Aérea.”⁵⁶ O Manual de Doutrina do Exército Brasileiro ressalta o futuro dos conflitos, suas novas características e tendências, e a forma como o Exército precisará se adaptar a elas no teatro de operações.⁵⁷ Porém, ambos documentos não citam guerra preventiva e preemptiva.

Conforme Marcio de Andrade Nogueira salienta, os documentos brasileiros possuem uma abordagem genérica. A PND, idealizada como “instrumento de divulgação do preparo e emprego das forças armadas”, evita a “explicitação de quando, como e onde o poder militar brasileiro” deve ser implementado, se limitando a fornecer informações generalizadas e sem configurações específicas.⁵⁸ O mesmo ocorre com a END, o LBDN, e as Doutrinas da Força Aérea, do Exército e da Marinha.

A Doutrina Militar de Defesa confirma que a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), resultante da Política Militar de Defesa (PMD), é o documento de mais alto nível que determina as hipóteses de emprego das Forças Armadas e as estratégias militares a serem implementadas em cada uma delas. Todavia, os dois últimos documentos são sigilosos.⁵⁹

⁵⁶ Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. (DCA-1-1) Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Brasília. 2012. P. 52.

⁵⁷ Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. (EB20-MF-10.101) O Exército Brasileiro. 1 Edição. Brasília. 2012. P. 7-3.

⁵⁸ NOGUEIRA, Marcio de Andrade. Dissuasão e Coerção: o emprego da força pelo Estado brasileiro.

⁵⁹ A caracterização destes documentos como secretos pode ser verificada no site do Ministério da Defesa. A PMD pela Portaria N. 400/SPEAI/MD de 21 de setembro de 2005 e a EMiD pela Portaria N. 113/DPE/SPEAI/MD de 1 de fevereiro de 2007. Ministério da Defesa. (MD51-M-04) Doutrina Militar de Defesa. Brasília. 2 Edição. 2007.

Claramente, para salvaguardar informações sensíveis sobre o emprego das Forças Armadas, tais documentos devem ser sigilosos. O que conduz a maiores questionamento é que não há, pelos menos abertamente, documentos oficiais sobre guerra preventiva e preemptiva, nem debates, nos círculos referentes à segurança e à defesa nacionais, sobre a identificação de dispositivos legais no que tange um eventual ataque iminente ao território e à segurança brasileiros. Exclusivamente, a PND pontua de forma vaga que, para a Defesa Nacional, o Estado poderá tomar medidas “contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” De fato, isto poderia ser considerado como uma sinalização velada para a possibilidade de realização de medidas preemptivas ou defensivas. Todavia, esta dedução não poderia ser confirmada.

De acordo com o previsto na END, as decisões do Plano de Campanha Militar a serem implementadas em tempo de crise devem obedecer aos Comandos Operacionais e ao processo de tomada de decisões já estabelecidos na Estrutura Militar de Defesa.⁶⁰ Quando da formação de um Comando Operacional (Cop), o gerenciamento do nível político cabe ao Comandante Supremo - Presidente da República -, assessorado pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN) e pelo Conselho Militar de Defesa (CMiD). A liderança do nível estratégico, em termos de planejamento e apoio, cabe ao Ministro da Defesa, assessorado pelo CMiD e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). No nível operacional, a conduta da campanha militar é de responsabilidade dos Comandos Operacionais Conjuntos (COPCj) ou dos Comandos Operacionais Singulares (CopSing).⁶¹ Portanto, a estrutura de Comando em caso da escalada de um conflito está definida.

O Artigo 49 (II) da Constituição Federal estabelece que compete ao Congresso Nacional “autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar”.⁶² É óbvio que

⁶⁰ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008. Revista em 2012. P. 121.

⁶¹ Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. 2 revisão. Brasília. 2014. P. 30.

⁶²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Seção II. Das Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

no caso de uma declaração de guerra, o Brasil se defenderá, procurará dissuadir, coagir e derrotar o inimigo. Todavia, diante da iminência de um ataque inimigo, quando ainda não ocorreu a declaração de guerra, o Presidente da República permitiria que as Forças Armadas se engajassem em um contra-ataque, ou seja, um ataque preemptivo ou buscaria, antecipadamente, a autorização do Conselho de Segurança da ONU? Quais são os dispositivos legais nacionais que determinam as regras para a implementação deste ataque? Todas estas decisões caem sobre o Presidente da República? Qual o papel do Congresso neste cenário, somente aprovar o ataque preemptivo após a autorização da declaração de guerra deliberada pelo Presidente ou igualmente autorizar o ataque antecipado?

No caso de uma potencial ameaça e diante do posicionamento do Brasil em organismos multilaterais, a legítima defesa preventiva seria tutelada pelo país? O manual da Escola Superior de Guerra afirma que "nas relações internacionais, a Defesa Externa está presente no estabelecimento da política específica e nas ações estratégicas concernentes ao fortalecimento do Poder Nacional, uma vez que o aumento de poder significa aumento de possibilidades de negociar, de dissuadir, coagir e, até mesmo, se necessário, atuar coercitivamente."⁶³ No caso de uma agressão, como regulamentado pelo Artigo 51 da Carta da ONU, o país teria o direito de se defender. Mas qual país não o faria? Agir coercitivamente antes desta declaração talvez seja a principal objeção, uma vez que o país deixaria de ser vítima para ser agressor.

A PND, a END e o LBDN identificaram potenciais ameaças para o país no futuro. Ante estes possíveis cenários e adicionadas as vertentes preventiva e preemptiva, a política defendida pelo Brasil continuaria a mesma? A Constituição Federal estabelece os princípios pelos quais o país devem reger suas relações internacionais, mas, igualmente, define que o Brasil constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamento primeiro, a soberania. Em 1 de janeiro de 2011, em seu juramento ao assumir o cargo, a Presidente

⁶³ Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. Manual Básico. Elementos Fundamentais. Volume I. Rio de Janeiro. 2014. P. 83. Disponível em: <http://www.esg.br/images/manuais/ManualBasicoI2014.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

Dilma Rousseff jurou: "Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil."⁶⁴

Somente com este juramento compreende-se que o Presidente da República tem a obrigação de utilizar os meios necessários para a manutenção da integridade territorial e a independência do país. Destarte, quando jurisdição internacional constrange medidas e ações para sua defesa, é evidente que o Estado interpretará o direito internacional consoante seus objetivos.

Em julho de 2007, como trabalho do Instituto de Estudos Estratégicos do Exército estadunidense, Collin S. Gray publicou documento com considerações sobre a doutrina da guerra preventiva. O documento rejeita a visão de que Estados podem usar a força antecipada, se a ação for estritamente preemptiva, exclusivamente, no caso de auto-defesa ou com autorização explícita de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O governo estadunidense defendeu "que o direito inerente de auto-defesa não requer que um Estado espere ser atacado para tomar medidas ativas que o protejam."⁶⁵

O aspecto mais delicado sobre guerra preventiva e preemptiva no Brasil, é que não há norma jurídica regulamentadora estabelecida sobre o assunto. O Congresso Nacional precisa discutir o tema juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, com o Ministério da Defesa, com as Forças Armadas, com os Tribunais Superiores e com a sociedade e definir o que melhor convir para o país.

⁶⁴ Juramento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional no Congresso Nacional. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/juramento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

⁶⁵ "Some people take the view that a state can only resort to force, in other word shoot first, if the action is strictly preemptive in self-defense, or if the warfare is licensed explicitly y a resolution of the Security Council (UNSC). This interpretation of the Charter is broadly reject, first, in favor of the view that the inherent right of self-defense does not require a state to wait to be attacked before it can take active measures to protect itself." GRAY, Collin S.. The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.35. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

Considerações Finais

As normas jurídicas estabelecidas nas relações internacionais adaptam-se às suas novas arquiteturas de segurança. A evolução dos conflitos internacionais e intranacionais e o aparecimento de atores não-governamentais como grupos terroristas e tráfico transnacional modificam continuamente a interpretação do Direito Internacional. A “Doutrina Bush” é uma política adaptada a esta nova conjuntura com o objetivo de salvaguardar os interesses nacionais de um Estado.

Sem dúvida, a Carta das Nações Unidas é um dos principais e mais importantes documentos que resguardam a paz e a segurança internacionais, regulamentando e intercedendo pela manutenção da ordem mundial. Ainda assim, a Organização não é um órgão supranacional. Ela está submetida à vontade de seus Estados membros e a interpretação de se, como e quando suas deliberações convêm aos mesmos. Neste sentido, é possível afirmar que o Direito Internacional é estabelecido e interpretado conforme a conjuntura internacional.

Guerra preventiva é um conceito já recorrente nas relações internacionais e guerra preemptiva é uma recente modalidade. As consequências da implementação da última afeta, de certa forma, todas as nações, haja vista que elas precisarão rever suas posições em relação à interpretação da Carta da ONU. Se é uma ação unilateral ou se constrange normas do Direito Internacional já estabelecidas, independentemente, o novo termo precisa ser discutido nos círculos de referência sobre segurança internacional.

Diante de possíveis ameaças, caso o Brasil precisasse usar ou posicionar-se quanto a este artifício, o país não teria amparo na legislação nacional. A ausência desta legislação específica, se por um lado, não permite, por outro, não proíbe. Ela pode ser proposital, para não comprometer o Brasil no cenário internacional e engessar suas opções, contudo pode, igualmente, ser desproposital, reiterando assim o desinteresse nacional sobre o tema.

De qualquer forma, o país deve estar presente nos debates internacionais sobre a guerra preemptiva, e principalmente, iniciar a discussão em âmbito doméstico, no Congresso Nacional, no Ministério da Defesa, nas instituições militares e no meio acadêmico.

É responsabilidade do Estado estar prevenido e pronto para deflagrar dissuasão e coerção contra eventuais ameaças futuras. Tais ameaças já foram admitidas em documentos oficiais nacionais sobre Defesa, entretanto, eles não incluem a guerra preemptiva e suas implicações.

REFERÊNCIAS

BOSTOCK, Ian. Canberra Would Order Pre-Emptive Strikes. *Jane's Defence Weekly*. December 11, 2002. P. 18.; BBC News. Japan Threatens Force Against N Korea. February 14, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Título I. Dos princípios Fundamentais. Das Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

BUNN, Elaine M. Preemptive Action: when, how, and to what affect? *Strategic Forum*, Institute of National Strategic Studies. National Defense University. N. 200. July 2003.

BUSH, George W. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. Executive Office of the President. 2002.

DEPARTMENT OF DEFENSE. Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C. 2004.

DOCKRILL, S. R. Dealing with fear: implementing the Bush doctrine of preemptive attack. *Politics & Policy*. V. 34. N.2. P.344-373.

ECOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico. Elementos Fundamentais. Volume I. Rio de Janeiro. 2014. P. 83. Disponível em: <http://www.esg.br/images/manuais/ManualBasicoI2014.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

FREEDMAN, Lawrence. Prevention, Not Preemption. *The Washington Quarterly*. Vol. 26, N. 2. 2003b. pp. 105-114.

FRANCE. Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale. Paris. 2013. P. 65. Disponível em: http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/Livre_blanc_2013.pdf.

GRAY, Collin S.. The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.2. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

JOLL, James. *The Origins of the First World War*. 2nd. Ed. New York: Longman, 1992.

JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007.

McGOLDBRICK, Dominic. From '9-11' to the 'Iraq War 2003': International law in an age of complexity. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2004.

MENEZES, Roberto Goulart. Soft Power o Brilho das Espadas: o Brasil e a ordem internacional pós 11 de setembro. V. 16. N. 2. 2011. P.107. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/wrevojs246/index.php/mediacoes/article/viewFile/11108/9828>. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Comando da Aeronáutica. (DCA-1-1) Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Brasília. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estado-Maior do Exército. (EB20-MF-10.101) O Exército Brasileiro. 1 Edição. Brasília. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012

MINISTÉRIO DA DEFESA. Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasil. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (MD35-G-01) Glossário das Forças Armadas. 4ª Edição. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. 2 revisão. 2014.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (MD51-M-04) Doutrina Militar de Defesa. Brasília. 2 Edição. 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasília. 1996. Reformulada para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasília. 1996. Reformulada para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012.

MUELLER, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. *Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy*. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015.

NASCIMENTO, Fernando Lee do. DIZ, Jamile B. Mata. *Doutrina da ação preventiva: Análise no âmbito do direito internacional*. Disponível em: <http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/deri/nascimentoediz.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/3314 (XXIX). Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Definição de Agressão. Nova Iorque. 14 de dezembro de 1974.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945.

PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade de uma intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 49. N. 1. Brasília. Jan./Junho 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010#nt33. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

REITER, Dan. *Preventive War and its Alternatives: The Lessons of History*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July 2007. P. 11. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

RAMMINGER, Erica. O conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva? *Revista Eletrônica Cedin*. 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigos/O%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20NA%20CARTA%20O%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20NA%20CARTA%20DA%20ONU%20E%20A%20GUERRA%20NO%20IRAQUE%20Erica%20Olivia.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

RICKS, Thomas E. NATO Allies Trade Barbs Over Iraq. *The Washington Post*. February 9, 2003.

ROSA, Patrícia Rodrigues. *Regulamentação do uso da força no Direito Internacional e a legalidade da legítima defesa preemptiva: uma análise à luz da Carta das Nações Unidas*. Universidade de Itaúna. 2015. Dissertação defendida para título de mestre em Direito. Disponível em: <http://www.uit.br/mestrado/images/dissertacoes/1-2015/patricia-rodrigues-rosa.pdf> Acesso em: 17 de março de 2016.

SORTO, Fredys Orlando. A Doutrina Bush nas guerras preventivas e o sistema das Nações Unidas. Verba Juris. Ano 4 . N. 4. Jan/Dez. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Grazi%2011z/Downloads/14816-23959-1-PB.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

WALZER, Michael. Just and Unjust War: A Moral Argument with Historical Illustrations. New York: Basic Books, 1977.

UNITED KINGDOM. National Security Strategy of the United Kingdom – security in an interdependent world. London. March 2008. P. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/Grazi%2011z/Downloads/uk-national-security-strategy-2008.pdf>.

INTERESSES GEOECONÔMICOS ESCUSOS COMO AMEAÇAS AO BRASIL NO SÉCULO XXI

Flávio Pietrobon Costa, DSc ¹

Resumo: Atualmente o sistema político internacional tem interesses difusos, e crescente número de atores majoritariamente não estatais: organizações inter ou transnacionais, organizações não-governamentais de interesse privado, empresas multinacionais e grupos econômicos. Os mecanismos de solução de conflitos e gestão de crises têm falhado em evitar ações desses atores, resultando em danos a nacionalidades, nações ou Estados-Nação. Em paralelo há uma escassez generalizada de recursos naturais em evolução. Jazidas minerais, populações animais, e recursos ambientais, em situação de estresse (com demanda maior que a oferta possível pela Terra) ou em esgotamento. No século XXI o controle de recursos naturais será foco de conflitos, tendo o Brasil as maiores reservas destes recursos: será fortemente pressionado por aqueles atores, em busca de lucros, auto expressão, ou atendimento a seus próprios interesses. Valorar tais recursos indica o potencial de interesse que podem vir a despertar, por controle ou posse, e a premência de fortalecimento das Força Armadas Brasileiras, meios dissuasores desses conflitos.

Palavras-chave: Conflitos por recursos naturais, Corporações transnacionais e atores não estatais, dissuasão militar.

Universidade Estadual de Santa Cruz,
Programa de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, PRODEMA;
Programa de Modelagem Computacional em Ciência e Tecnologia, PPGMC)

Abstract: Currently the international political system has diffuse interests, and the growing number of mostly non-state actors: inter or transnational organizations, non-governmental organizations of private interest, multinational corporations and economic groups. Solution mechanisms of conflict and crisis management have failed to prevent actions of these actors, resulting in damage to nationalities, nations or Nation-States. In parallel, there is a widespread scarcity of natural resources in development. Mineral deposits, animal populations, and environmental resources under stress (with increased demand than Earth can offer) or exhaustion. In the XXI century, the control of natural resources will be a focus of conflict, as Brazil have the largest reserves of these resources: will feel a strong pressure of those actors, for profit, self-expression, or answer at their own interests. Valuation of these resources indicates the potential interest that may awaken, for control or possession, and the urgency of strengthening the Armed Forces Brazilian, ways of dissuasion of these conflicts.

Keywords: Natural resources conflicts, transnational corporations and non-state actors, military deterrence.

1 Introdução

A primeira década do séc. XXI é caracterizada pela reorganização de Estados em Pólos Supranacionais, pela crescente importância de atores não-estatais, na forma de organizações inter ou transnacionais, organizações não-governamentais (ONGs), e organizações não-estatais de interesses privados (ONIPs), empresas multinacionais, corporações transnacionais, e grupos econômicos regidos pelo lucro a qualquer preço (Pietrobon-Costa, 2014).

novo arranjo geopolítico internacional a dependência mútua dos atores envolvidos em ações internacionais é, talvez, o principal fator político que condiciona as relações internacionais neste período.

O sistema geopolítico internacional se apresenta então heterogêneo, de interesses difusos em termos de potências hegemônicas e quanto aos interesses do crescente número de atores, a maioria não integrante de acordos ou organismos internacionais e multinacionais. Apresenta uma ex-superpotência em processo de redução de sua importância, quanto ao poder político, militar e econômico (Kennedy, 1989).

A par desta transformação, o potencial gerador de conflitos entre os atores do sistema internacional recebeu novos problemas: a crise de carência e escassez de água, o agravamento dos danos ambientais e os esforços de superação desta crise, a interdependência econômica, os movimentos de auto expressão étnicos ou de grupos sociais, o terrorismo internacional, e as diversas formas de tráfico ilegal de pessoas, produtos e substâncias.

A diversidade de interesses é um catalisador da ocorrência de conflitos entre esses diversos atores do cenário internacional, a maior parte dos quais se encontram fora do controle de organismos internacionais e multinacionais. O sobre uso das disponibilidades de reservas de recursos naturais agrava este risco. Da escassez nasce a necessidade (Pietrobon-Costa, 2014).

Da Silva (2008) bastante apropriadamente resume o atual panorama global de reajuste de poder e consolidação da multipolarização do sistema internacional de Estados ao afirmar que "Os Estados Unidos (da América do Norte), embora possam muito no mundo, não podem adequar o mundo aos seus interesses. Cabe, em verdade, adequar-se a um mundo cada vez mais mutante".

2 Interdependência e pulverização de poder: Corporações x Estados Unidos da América, China, e União Europeia

Após a 2ª Guerra Mundial, em um mundo esfacelado por anos de guerra, e após a crise de 1929, os Estados Unidos detinham 47 % da economia global. Esta proporção reduziu-se a 31 % (2001), 28 % (2006), e é estimada entre 23 e 25 % (em 2010). Kennedy (1989) e Galbraith (1977) já estimavam uma participação "natural" para o poder Norte Americano e delinearão o impacto do "declínio relativo" da ex-superpotência única. O fato é que (Galbraith, 1977) "não é dado a nenhuma potência ficar permanentemente à frente das outras", e ao desaparecerem as circunstâncias favoráveis à predominância de uma potência como hegemônica sobre todos os demais centros de poder, a tendência é de retorno a um tamanho equilibrado, em termos de poder, em relação aos demais países. O Império Britânico chegou a deter 25 % da economia mundial em seu auge, tendo a 3 a 4 % atualmente. A análise dos fatores como extensão geográfica, recursos naturais, população, capacidade de investimentos, sugerem que um "tamanho natural" para os Estados Unidos é entre 16 e 19 % da economia mundial, em um mundo multipolar (Kennedy, 1989).

A China, i.é, a Terra do Meio, Zhongguo, em mandarim, é o maior desafiante da hegemonia ocidental euro - americana sobre o mundo. A forte interdependência econômica sino - americana, com os capitais chineses sendo investidores garantes do crescente déficit resultante do endividamento americano, a grande e crescente classe média chinesa, cerca 10 a 25 % da população, ou seja, de 135 a 300 milhões de pessoas (Ekman, 2015), ainda um forte mercado para produtos ocidentais, a diversificação da economia chinesa em relação a mercados consumidores e à diversificação de fornecedores, em uma realidade de redução de crescimento econômico chinês, pressionando por uma redução do crescimento mundial e prolongamento da crise iniciada em 2008, a busca de garantia, por Zhongguo, de acesso a commodities e fontes de energia, ao mesmo tempo em que fortalece esta interdependência gera um estado de tensão permanente, uma futura Guerra Fria Sino - Americano - Europeia de caráter econômico (Fogel, 2007), com potenciais intensas ações militares (Hsu e Murray, 2013), várias já em desenvolvimento: ocupação e militarização de ilhas no Mar da China, coleta de informações e ações de inteligência em Zonas Econômicas Exclusivas, de países do sudeste asiático e territórios americanos, como Guam e Hawaii. Nesse panorama a intrínseca inter-relação da classe média chinesa com o Partido Comunista da China, PCC, fortalece a posição e as decisões do PCC e dos dirigentes em um futuro conflito.

Imediatamente após a queda do Muro de Berlim o mundo assistiu à permanência de uma única superpotência. Esta realidade está mudando de forma acelerada. A dívida externa americana alcançou US\$ 13.77 trilhões, 84 % do seu PIB, em dezembro de 2009, e US\$ 17.3 trilhões, em dezembro de 2013, para um PIB de US\$ 16.9 trilhões, em uma relação dívida / PIB de 1,024 ou 102,4 %.

Do montante dessa dívida 3,5 trilhões de dólares (2008) ou US\$ 4.16 trilhões (2013), tem como credores governos estrangeiros, i.é, constituem investimentos de reservas destes governos. Deste total US\$ 1.05 trilhões, em 2008, crescendo a US\$ 1.27 trilhões, 30,5 % do total (Department of Treasury, 2014) constituem reservas do Governo Central de China. Incluindo corporações e bancos chineses, a posse de títulos da dívida americana por Zhongguo chega a 21 % do total da dívida externa dos EUA, ou US\$ 3,63 trilhões. O déficit comercial dos Estados Unidos com a China alcançou US\$ 266 bilhões

em 2008 (Carvalho e Catermol, 2009). Estes déficits, fiscal e comercial, constituem déficits – gêmeos em que ambos dependem de inversões externas, majoritariamente chinesas, para seu financiamento.

Aqueles déficits concretizam um panorama de expansão progressivamente explosiva de custos de longo prazo, em que o crescente pagamento dos juros aumentaria o déficit e a dívida, gerando novo aumento em um ciclo contínuo. Frente ao enfraquecimento do dólar, os déficits crescentes, e de possível redução do seu papel como moeda de reserva internacional, além da busca por vários países por constituição de reservas em múltiplas moedas, como no caso do acordo entre os BRICS de abril de 2010, a capacidade norte-americana de financiamento de seus déficits a longo prazo, encontra-se comprometida, caracterizando este país como uma potência em bancarrota. A valorização do dólar frente a outras moedas e ataques especulativos a países concorrentes é uma ferramenta de guerra econômica que só prolonga a agonia americana e a crise internacional associada.

Projeções indicavam, para 2040 (Fogel, 2010), que a República Popular da China teria um PIB-PPP de US\$ 123.0 trilhões representando 40 % da economia mundial. Revendo esta projeção, com uma taxa de crescimento de 7,5 % ao ano, com base ao PIB Chinês de 2013, de US\$ 9.24 trilhões, fornece uma perspectiva de um PIB na ordem de US\$ 65.12 trilhões. Projeta-se para os Estados Unidos da América 14 % da participação no PIB-PPP mundial (confirmando as previsões mais pessimistas de Kennedy, 1989) com um PIB de US\$ 43.0 trilhões, i.é, cerca de três vezes o atual, daí o declínio relativo. À União Européia corresponderá 5 % da economia global. Cada vez mais os déficits norte-americano dependerão de Zhongguo para seu financiamento. E cada vez mais Zhongguo dependerá da economia dos Estados Unidos e da Europa para seus investimentos. A mútua dependência assegurada é diretamente proporcional à pulverização de poder entre estes pólos econômico-geopolíticos.

O processo de pulverização de poder no mundo é característico da globalização, parte da consolidação deste aspecto do sistema político-econômico internacional, e elemento dinamizador da integração e interdependência mundiais. Neste panorama de pulverização e poder uma crise de recursos naturais está em andamento.

O planeta enfrenta globalmente uma situação de carência por recursos naturais. As demandas de insumos e matérias-primas da produção industrial superam a capacidade de atendimento pelas reservas naturais de minérios, de água doce e recursos florestais e biogenéticos. Conflitos podem vir a ocorrer por acesso às reservas destes recursos, no futuro próximo. O Brasil, maior detentor mundial de reservas de recursos naturais, estará vulnerável, em futuro próximo, se nada for feito, a conflitos originados por carência destes recursos. Interesses econômicos privados podem colidir com os interesses dos Estados.

A consideração do fortalecimento do sistema de defesa nacional para desestimular a ação de força por poderes alheios aos interesses nacionais é uma questão já posta para a sociedade brasileira. Centralmente trata da preservação dos recursos naturais e ambientais nacionais, da preservação de seu controle pelo Estado e pela Sociedade Brasileira, e da elaboração de uma proposta de dissuasão de conflitos por recursos naturais.

Neste ambiente de pulverização de poder entre Estados, há um crescente fortalecimento de economias não estatais como as de corporações transnacionais. O ranking (Forbes, 2008) das 2000 maiores corporações indica que estas apresentaram, conjuntamente em 2008, ganho bruto (Anual Gross Sales, AGS) de US\$ 30 trilhões, lucro (Annual Revenues, AR) de US\$ 2.4 trilhões, patrimônio (Assets, ASS) de US\$119 trilhões, e US\$39 trilhões em valor de mercado (Market Value, MV). Em todo o mundo 72 milhões de pessoas trabalham nestas companhias transnacionais.

A tabela 1 relaciona as 50 maiores economias mundiais em bilhões de US\$, por ordem de GDP-PPP (Gross Domestic Product-Purchasing Power Parity, i.é, Produto Interno Bruto por Poder de Paridade de Compra) ou de PCP (Parity Corporate Power, i.é, Poder de Paridade de Corporação), proposto recentemente (Pietrobon-Costa, 2010) como função da rentabilidade (AR/AGS) e do valor de mercado, tal que:

$$PCP = (1 + \eta \cdot v)(AR + ASS); \quad \eta = \frac{AR}{AGS}, \quad v = \frac{MV}{ASS} \quad (1)$$

Das economias relacionadas 25 são as maiores economias nacionais (World Bank, 2008), e 25 são as maiores corporações, empresas ou grupos, transnacionais (Forbes Magazine, 2009), as quais possuem economias que rivalizam em poder de compra com as 25 maiores economias nacionais. O resultado é a pulverização de poder entre os Estados Nacionais e os grandes grupos econômico-financeiros, dos quais entre os 25 maiores estão 22 instituições transnacionais bancárias, financeiras, ou de investimentos.

A exceção são três corporações que têm no mercado de seguros sua atividade principal: os grupos Allianz, AXA, e American Intl.

Colocação	Nome	PIB (PPP) ou	Colocação	Nome	PIB (PPP) ou
1	Estados Unido	14,204.3	26	Banco Santan	1,358.56
2	China	7,903.2	27	Rep. da Coré	1,358.04
3	Japão	4,354.5	28	HBOS	1,347.91
4	Royal Bank of Sco	3,832.5	29	Mizuho Finant	1,285.41
5	Índia	3,388.4	30	Canadá	1,213.99
6	Alemanha	2,925.2	31	Credit Suisse Gi	1,206.86
7	BNP Paribas	2,512.7	32	Goldman Sachs C	1,140.35
8	Barclays	2,447.9	33	UniCredit Groi	1,093.21
9	HSBC Holding	2,391.9	34	AXA Group	1,076.04
10	Rússia	2,288.4	35	American Intl Gr	1,073.41
11	Citigroup	2,194.0	36	Morgan Stanlk	1,049.37
12	Reino Unido	2,176.2	37	Turquia	1,028,90
13	França	2,112.4	38	Fortis	1,028.66
14	Brasil	1,976.6	39	ICBC	1,017.03
15	ING Group	1,949.6	40	Indonésia	907.26
16	Itália	1,840.9	41	Dexia	894.14
17	Bank of Americ	1,753.1	42	Irã	839.43
18	Crédit Agricole	1,672.0	43	Austrália	762.56
19	Mitsubishi UFJ Fin	1,614.0	44	Polônia	671.93
20	JPMorgan Cha	1,595.7	45	Holanda	671.69
21	Société Générale C	1,575.2	46	Arábia Saudit	589.53
22	Allianz	1,564.7	47	Argentina	571.54
23	México	1,541.5	48	Tailândia	519.05
24	Deutsche Banl	1497,4	49	África do Su	492.16
25	Espanha	1,456,1	50	Egito	441.58

Tabela 1 – As 50 maiores economias do mundo (em US\$ bilhões)

A tabela 2 relaciona, por PCP, os seguintes dez grupos ou empresas transnacionais, não-bancários e não-financeiros. A ordem relativa é distinta daquela em que aparecem na lista Global 2000 da Forbes Magazine de 2008, esta última uma lista ordenada por rentabilidade anual. A tabela 3 apresenta em ordem de PCP os seguintes trinta grupos ou empresas transnacionais associados com marcas comerciais de maior conhecimento pelo grande público consumidor, também com base nos dados da Global 2000, não necessariamente na ordem em que aparecem por rentabilidade. Os valores de PCP das tabelas 2 e 3 são também apresentados em US\$ bilhões.

Grupo/empresa transnacional	PCP	Grupo/empresa transnacional	PCP
ExxonMobil	344,25	TOTAL	204,53
Royal Dutch She	319,31	Wal-Mart Stores	183,30
BP	273,01	Chevron	186,04
Toyota Motor	303,00	Gazprom	322,52
AT&T	309,63	ConnocoPhillips	199,20

Tabela 2 – As 10 maiores transnacionais não-financeiras/bancárias

Ordem	Grupo/empresa transnacional	PCP	Ordem	Grupo/empresa transnacional	PCP
1	Volkswagen Group	220,03	21	Siemens	138,63
2	Daimler	209,11	22	Nestlé	128,82
3	Procter & Gamble	186,15	23	Johnson & Johnson	125,89
4	Telefónica	179,95	24	Honda Motor	110,05
5	Microsoft	177,13	25	Hewlett-Packard	106,11
6	Petrobrás	173,41	26	Samsung Electronics	105,00
7	Rio Tinto	151,80	27	Nokia	87,81
8	Pfizer	150,80	28	Intel	86,32
9	IBM	88,91	29	Basf	77,91
10	Vale	141,63	30	Google	73,12

Tabela 3 – Algumas das 20 marcas transnacionais de maior visibilidade pública

Das dez transnacionais classificadas na tabela 2, sete são grupos cuja atividade fim é a indústria petrolífera. Das trinta marcas de maior visibilidade para o grande público, o maior de todos, primeiro da tabela 3, possui um PCP equivalente ao menor dos grupos transnacionais não-financeiros e não-bancários. A marca de maior expressão na atualidade, a 30ª da tabela 3, detém o menor PCP dentre esta coleção de marcas.

O poder econômico-financeiro internacional encontra-se pulverizado entre Estados-Nação e Corporações Transnacionais Bancárias, Financeiras, e/ou de Investimentos. E o objetivo destas instituições é a maximização da própria rentabilidade, elevação do próprio patrimônio e da margem de lucro em negócios próprios. A carência de recursos naturais pode ser tratada como um potencial mercado de alta lucratividade.

3 Carência de recursos naturais: a corrida pelo lucro

À medida que os recursos naturais escasseiam, se eleva a busca por novas fontes, por fornecedores mais confiáveis e pelo acesso a regiões em que haja maior disponibilidade destes recursos. O uso da força armada pode ser um meio de alcançar o controle destas regiões, de suprimentos de recursos, ou de estabilização de sociedades não cooperantes. O emprego de força militar, de forma direta ou indireta, própria ou por financiamento ou aliança com outros atores do sistema internacional são opções nestes conflitos. As guerras de Serra Leoa (diamantes), do Oriente Médio (água e petróleo), a invasão do Iraque e do Afeganistão, são exemplos deste tipo de conflito.

O acesso e utilização de recursos naturais se apresentam, para as organizações, estados e populações atingidas pela redução de sua disponibilidade, como de urgência quanto à sua solução. Pode ser interesse de grupos ou corporações não-estatais a operação ou privilégio de acesso a estes recursos como meio de maximização de lucro. Da necessidade não atendida, ou da postergação da solução, resulta a opção pelo uso de força, em conflito irregular ou regular (Ohlsson, 2000). Em especial a carência ou escassez de água doce é um potencial gerador de conflitos futuros (Nordas e Gleditsh, 2007). Traçar uma perspectiva deste futuro não é uma tarefa simples, porém

é necessária a toda sociedade que deseje assegurar sua independência, autodeterminação, e/ou dissuadir estas ocorrências, tal como o Brasil (Pietrobon-Costa, 2010 e 2013), apoiando a previsão e planejamento de operações militares dissuasórias ou efetivas, com base em modelos de disponibilidade de recursos naturais. Prever o potencial de ocorrência de conflitos por escassez destes recursos exige, em etapa anterior, a determinação, o mais próximo possível do real, da limitação de sua disponibilidade (Pietrobon-Costa, 2014).

A água e a cobertura vegetal são recursos naturais renováveis, recicláveis pelos ciclos biogeoquímico e hidrológico. Os minerais, energéticos e não-energéticos, são recursos não-renováveis. Porém todos têm uma característica comum: são finitos. Sendo finitos configuram, em algumas sociedades e para alguns atores internacionais, uma situação de carência.

O Brasil e a América Latina possuem as principais reservas economicamente utilizável de água doce, 12 % no Brasil, e 31 % na América Latina (Kreibohn, 2008), disponíveis nas bacias hidrográficas e nos aquíferos, sistemas de reserva de água fresca. É também o maior detentor de recursos florestais, biomassa e genéticos, pela diversidade vegetal e pela extensão de florestas. Dos 33.000.000 km² de florestas na Terra, 3.500.000 km² estão no Brasil (WWF, 2009). A referência mundial em biodiversidade é o Brasil, com 20 % de presença das espécies de flora e fauna conhecidas. O País está entre os dez maiores possuidores de jazidas de minerais estratégicos (Silva, 2001), tais como: nióbio (1º colocado, 97 % das reservas mundiais), zircônio (7º), níquel (7º), bauxita (3º), ferro (5º), chumbo (1º, 27,3 % das reservas), manganês (2º, 25 % da produção mundial), estanho (3º), urânio (6º), diamante (6º), ouro (10º), e prata (9º). São crescentes as reservas nacionais de petróleo e gás, estimadas em 96 bilhões de barris, a 6ª maior reserva mundial (OPEP, 2007), dos quais 24 bilhões de barris em reservas provadas (Petrobrás, 2008).

3.1 O Nióbio: riqueza não-apropriada pelo Brasil

O nióbio (Nb), ou colômbio (Cb), é metal essencial na confecção de ligas metálicas de alta resistência, para vôos supersônicos, a industrialização de caças invisíveis ao radar, do transporte espacial orbital e supersônico, e ao sucesso de mergulho em profundidade dos submarinos nucleares, além de supercondutores de energia, em

dispositivos eletrônicos, de capacitores cerâmicos, e na indústria ótica. O Brasil é o único exportador mundial do metal, responsável pela oferta de 92,4 % de Nb_2O_5 no mercado internacional (Paula, 2008), com jazidas comprovadas em mais de 212 milhões de toneladas. No entanto não estabelece o preço do metal, e nem se move para estabelecer uma cotação de interesse nacional. A cotação mundial do metal é feita na Bolsa de Valores de Nova York e na Bolsa de Metais de Londres, estabelecida pelos interessados compradores, sem influência do fornecedor, o Brasil, em uma violação de princípios de mercado, da Lei de Oferta e Procura.

A cotação do nióbio e derivados tem sido mantida relativamente estável, apesar da sua importância estratégica, da existência de monopólio de exportação, e de 92,84 % (em 2000) da produção mundial integrada (óxido de nióbio e ferro-nióbio) ser brasileira. Em março de 2010 a cotação da liga Fe-Nb chegou a cerca de US\$ 23.20/kg, com a produção brasileira alcançando 58.565 toneladas (Tex Reports, 2010). A exploração é de quase monopólio, com 84,95 % sendo controlada pela CBMM, Companhia Brasileira de Mineração e Metalurgia, desde a lavra e a mineração até a exportação, passando pela industrialização das ligas de nióbio. A CBMM é uma empresa privada tendo seu capital dividido entre o Grupo Moreira Sales, com 55 %, e a Molybdenium Corporation - Molycorp, com 45 %.

As jazidas brasileiras comprovadas valem mais de US\$ 4.92 trilhões, pela cotação de março de 2010. Quintuplicar a cotação atual do mineral, mantido o seu volume de produção estimado para 2010, cerca de 58.565 toneladas, significaria exportá-lo a cerca de US\$ 110,000.00/t, o qual contribuiria com uma receita anual de US\$ 6.44 bilhões. Se colocado como recursos mineral estratégico como o petróleo e o gás, o nióbio, com cotação hipoteticamente estabelecida pelo Governo Brasileiro, em uma majoração de quarenta vezes da atual cotação na ordem daquele do petróleo, no período 1980-2010, o nióbio, com as reservas estimadas de 2,848 bilhões de toneladas, pode significar uma riqueza de US\$ 313.28 trilhões, e uma renda anual na ordem de grandeza de US\$ 51.52 bilhões/ano, pelos próximos 400 anos de produção, na taxa de produção estimada para 2010.

3.2 A questão da água: principal gerador de conflitos no século XXI ?

A água doce possui disponibilidade e distribuição geográfica heterogênea, sendo economicamente acessível pouco menos de 0,012 % do total (cerca de 470 mil km³, de um total de 38 milhões de km³), ao ser descontada a água nos polos e dos aquíferos subterrâneos; assim, organizações, grupos políticos e empresas podem utilizar sua escassez real, ou se apropriar de reservas hídricas e sistemas de distribuição, gerando uma escassez proposital, para manipular a elevação de valor decorrente desta disponibilidade (Barlow, 2009). Permite que induzam o rearranjo do papel de produção econômica de países, inclusive do Brasil, como exportador de commodities, sem correspondente retribuição pelo desgaste de recursos naturais e exportação de água, escassa em regiões e países que necessitam deste recurso (Carmo, Ojima e Nascimento, 2007).

A escassez, resultante da assincronia entre tempo e espaço em que a água é demandada, e aqueles no qual se encontra disponível, é utilizada ora como fator de valoração deste recurso, quando tratado como produto comercializável, ora como justificativa subliminar de não retribuição pelo uso da água, no caso da exportação ou comercialização virtual de água. Além disso, a atual escassez de água doce tem raízes também no suprimento irregular ou por sistemas de distribuição defasados, e gestão problemática dos recursos naturais divergente de métodos de sustentabilidade (Tundisi, 2008), urbanização elevada e déficit de atendimento à demanda (Tucci, 2008).

Países, com abundância relativa de água, tem se transformado em exportadores de "água virtual", pelo que não recebem remuneração. A água necessária à obtenção de produtos como soja, álcool, e aço não tem sido remunerada no preço final destas commodities. Ela tem sido tratada como recurso infinito e gratuito. E não o é.

Há de se estabelecer um processo de pagamento de royalties pelos importadores virtuais de água, em uma ação de compensação pelos danos ambientais originados pela agro industrialização. A justificativa para a não retribuição pelo uso de água como componente de custo de produção, é a sua relativa disponibilidade nas regiões específicas em que ocorre a produção. A aparente contradição, entre escassez e relativa abundância, gera o mesmo efeito: lucro para as organizações ou empresas interessadas, usualmente em oposição aos interesses nacionais e à sustentabilidade ambiental.

Valorar a água, considerando a produção e exportação diárias, a riqueza da potencial receita, e de sua exportação em analogia com a do petróleo (Petrobrás, 2006), tabela 4, em bilhões de barris (de 50 litros), permite avaliar a riqueza deste recurso para o Brasil (Petrobrás-Costa, 2010).

A receita brasileira com exportação de água poderia então atingir cifra superior a US\$ 400 bilhões em 2035, equivalente a 10 % do PIB (PPP) Japonês, ou aproximadamente 1/5 do atual PIB (PPP) do Brasil, em 2008, segundo o Banco Mundial.

Em um planeta com sede, carente de água doce, uma cotação de US\$ 1.00 por barril de água de 50 litros significaria uma receita anual para o Brasil de aproximadamente US\$ 4.0 trilhões. Valor aproximadamente equivalente a 1/3 do PIB da Comunidade Européia ou ao dobro do PIB brasileiro em 2008.

Ano	Produção Diária (cotação atual)	Exportação US\$ Bi/ano		Diária Anual a US\$ 0.02/barril		
		a US\$ 0.05/barril		a US\$ 0.10/barril		
2015	2,2	1,0	365,0	7,3	--	--
2020	3,7	2,5	912,5	18,25	45,63	--
2025	9,7	8,5	3.102,5	62,05	155,13	310,25
2030	12,1	11,0	4.015,0	--	200,75	401,50
2035	13,7	12,0	4.380,0	--	--	438,00

Tabela 4 – Receita potencial, para o Brasil, obtida com exportação de água

3.4. Valoração de recursos de florestas e biogenéticos

Quanto vale a Amazônia ? Quanto vale a Floresta Amazônica ? E o que restou da Mata Atlântica ? É lucrativo para o Brasil, para o Estado e para o País, preservar estes biomas ?

A floresta viva tende a fornecer lucros maiores do que a floresta derrubada, ou abatida, consideradas as funções florestais que associam valoração financeira a atividades econômicas (Pearce, 2002), tal que o valor das florestas tropicais alcança US\$ 18,886.00/ha/ano. Além desta estimativa avalia o carbono sequestrado por estas florestas, em uma estimativa conservadora, em US\$ 2,830.00/ha/ano, que pode fornecer ganho financeiro via o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, do Protocolo de Kyoto, e à utilização econômica sustentável (Moutinho e Schwartzman 2005; Lawrence, 2007).

Uma produção de riqueza no total de US\$ 21.716.00/ha/ano. Para Lawrence (2007) o benefício de fixação de carbono em florestas tropicais maduras oscila em uma faixa entre US\$ 400.00 e US\$ 8,000.00.

A Floresta Amazônica Brasileira corresponde a 11,6 % da área de florestas do mundo de 3,866 bilhões de hectares (ha). O desmatamento de florestas é equivalente a 20 % das emissões mundiais de carbono (Viana, 2009). A eliminação, ou pelo menos uma significativa redução, do desmatamento é vital para o Brasil. As florestas, predominantemente a Amazônica, são responsáveis pela manutenção do regime de chuvas. De 20 a 50 % (variação sazonal) das chuvas que precipitam no Sudeste Brasileiro são provenientes da evapo-transpiração da Floresta Amazônica (Clement e Higuchi, 2006).

A atual escassez de água em São Paulo está relacionada ao processo de desmatamento e a fenômenos climáticos, como El Niño, e indica a importância da evapotranspiração na Amazônia para a economia brasileira.

A liberação de água pela floresta preserva a agroindústria e a agropecuária, a geração hidroelétrica de energia, e o abastecimento de água para uso industrial e doméstico nos principais centros de produção econômica do País.

O mercado mundial de carbono foi de US\$ 118 bilhões em 2008. Uma redução de emissões via REDD da ordem de 20 %, em acordo com a proposta do IPCC de 2008 para o Protocolo de Kyoto, para a Floresta Amazônica corresponde a uma redução de 4 % das emissões mundiais. Considerando o direcionamento de 1/3 desses créditos para a preservação de florestas, a compensação de REDDs para a Amazônica Brasileira pode gerar em uma renda anual de US\$ 2.74 bilhões. Viana (2009) estima os créditos anuais por REDD para esta floresta em US\$ 954 milhões, e para a cobertura vegetal de biomas brasileiros em um total de US\$ 3.84 bilhões.

A densidade média de árvores na Amazônia, uma floresta tropical (De Souza, Leite, e Yared, 2006) oscila entre 315 e 862 árvores/ha, fornecendo uma densidade média de 588,5 árvores por hectare. A produção de benefícios obtida de cada árvore que é mantida com vida tem sido avaliada, com base no volume de produção de oxigênio e evapo-transpiração, no volume médio seqüestrado de

poluentes atmosféricos e aquáticos, bem como carbono fixado, e com base no custo de recuperação de solos erodidos por ausência de cobertura vegetal. Ao longo de uma vida média de 50 anos, estes benefícios, nenhum dos quais considerados por Pearce (2002), ou por Pearce e Pearce (2001), têm um valor por árvore de (RainforestMaker, 2010): (1) US\$ 31,250.00 de oxigênio, (2) US\$ 62,000.00 de controle de poluição, (3) US\$ 31,250.00 de controle de erosão, (4) US\$ 37,500.00 de liberação de água, e (5) US\$ 420.00 em produtos medicinais brutos que gerem medicamentos. Tal avaliação fornece um total de US\$ 162,420.00 em benefícios, ou US\$ 3,248.40/árvore/ano. Considerando-se a densidade média de árvores nesta floresta ambrófila, i.é, na Floresta Tropical Amazônica, o valor do total das árvores com vida ("em pé") é superior a US\$ 1.92 milhões/ha/ano. A área total da Amazônia Brasileira é de cerca de 3,5 milhões de km² (100 ha/km²), resultando em uma valoração anual desta de aproximadamente US\$ 670 trilhões/ano ou R\$ 1.206,00 trilhões (para toda a Amazônia Legal). A área da Amazônia Legal ascende a 450 milhões de hectares de florestas densas, não-densas e vegetação em campos abertos, além de 100 milhões de hectares de vegetação secundária e antropizada. O seu valor alcança, por esta metodologia, a ordem de US\$ 864 trilhões/ano. Utilizando os valores estimados por Pearce (2002) a Amazônia Brasileira apresenta uma geração de riqueza anual total superior a R\$ 13.684,00 bilhões, ou aproximadamente 4 vezes o PIB (PPP) do Brasil.

Somente em produtos medicinais que são transformados em fármacos e medicamentos, mantendo-se a vida da mata e das espécies animais, o valor da Floresta Amazônica, de US\$ 8.40/árvore/ano, ascenderia, se a área da floresta no Brasil for plenamente explorada a US\$ 1,73 trilhão anualmente. Hoje a exploração destes recursos ocorre sem a retribuição de royalties ao País. O ganho resultante desta industrialização de recursos da floresta para a saúde seria quase equivalente ao valor do PIB brasileiro. A produção atual de madeira comercializável a Amazônia Brasileira alcança a ordem de US\$ 22 bilhões/ano (Clement e Higuchi, 2006). Apenas 1,2 % do que pode ser obtido como resultado da comercialização de fármacos e medicamentos.

4. Perspectiva e conclusões: defesa e o fortalecimento das Forças Armadas

A Estratégia Nacional de Defesa (Presidência da República, decreto 6703, 2008), END, se apresenta como um significativo avanço no trato do trinômio Visão de Futuro - Poder Nacional – Recursos Naturais por parte da Sociedade Brasileira. Pela primeira vez em nossa história o Brasil elabora e estabelece uma política nacional correlacionando estes três componentes da realidade do país, em que se destacam os recursos naturais.

A defesa da Amazônia Continental Brasileira, ou Amazônia Terrestre, destaca-se na END, assim como da “Amazônia Azul”: o Mar Territorial junto com a Zona Econômica Exclusiva. Assegurar o controle e a defesa da Amazônia Terrestre e da Amazônia Azul significa garantir o controle sobre fontes de recursos valiosos, i.é, sobre o patrimônio biogenético, os recursos minerais e a água, além das reservas minerais de hidrocarbonetos consolidadas nas jazidas de pré-sal, respectivamente: garantia de fontes de recursos para o bem estar social, crescimento econômico e desenvolvimento sustentável de nosso País, e a viabilização, para os brasileiros, dos benefícios que destes recursos possam ser auferidos. Resulta em restringir seu acesso e uso a eventuais interessados não-nacionais, com interesses distintos dos interesses brasileiros, ou com estes conflituosos. Ação a qual significa ainda dissuadir atores internacionais de ações agressivas sobre este patrimônio. Tal política visa evitar conflitos, em uma época de busca por recursos cada vez mais escassos. Dissuadir operações de forças regulares ou não contra a sociedade brasileira ou por acesso aos recursos nacionais.

A questão é de onde virão os recursos financeiros necessários: o próprio controle dos recursos naturais aqui pontuados, uma gestão adequado de sua comercialização, alinhada com os interesses nacionais, já é fonte para os recursos financeiros necessários a assegurar a defesa do Brasil, de nossos recursos naturais, e de uma condição cada vez mais próxima de potência internacional. Os investimentos necessários em inovações e na reestruturação da indústria de defesa podem ser ainda assegurados com base nas projeções da expansão da economia nacional até 2050.

O grupo Goldman Sachs projeta, para o ano 2050, que a República Federativa do Brasil será a 4ª economia do mundo. Em dólares norte-americanos, equivalentes de 2008, o seu PIB terá alcançado US\$ 11.4 trilhões (Wilson e Stupnytska, 2007), equivalente a cerca de US\$ 49,760.00/capita. As três maiores potências econômicas serão a (1ª) República Popular da China, cujo PIB deverá alcançar US\$ 70.71 trilhões (US\$ 49.65 mil/capita), a (2ª) os Estado Unidos da América do Norte, com PIB de US\$ 38.51 trilhões (US\$ 91.68 mil/capita), e a (3ª) República Federal da Índia, detendo um PIB de US\$ 37,67 trilhões (US\$ 20,840.00/capita). A Federação Russa deverá estar na 5ª colocação, integralizando um PIB de US\$ 8,580.0 bilhões e um PIB per capita de US\$ 78,576.00.

A posição econômica projetada para o Brasil em 2050, aliada à posse de vastas reserva de recursos naturais, a preservação de seu controle, e o papel político que vem se consolidando para o País, exigem, justificam e asseguram a viabilidade financeira dos investimentos necessários para o fortalecimento das Forças Armadas Brasileiras e de suas tarefas no século XXI.

BIBLIOGRAFIA

BARLOW, M.(2009), *Água, pacto azul: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo*, M. Books do Brasil. 200 p.

BUSBY, J.W. (2007), "Climate Change and National Security, An Agenda for Action", CFR Task Report, 32, Council of Foreign Relations Press: 1-40.

CARMO, R.L., OJIMA, A.L.R.O., OJIMA, R., NASCIMENTO, T.T. (2007), "Água virtual, escassez e gestão: O Brasil como grande "exportador" de água", *Ambiente e Sociedade*, 10 (1): 83-96.

CARVALHO, C., CATERMOL, F. (2009), "As Relações Econômicas entre China e EUA: Resgate Histórico e Implicações", *Revista do BNDDES*, 16 (31): 215-252.

CLEMENT, C.R., HIGUCHI, N. (2006), "A Floresta Amazônica e o futuro do Brasil", *Ciência e Cultura*, 58 (3): 44-49.

DA SILVA, F.C.T.(2008), "O Futuro dos Estados Unidos e a Teoria dos Três Mundos", *Revista Boletim do Tempo Presente*, 3 (13): 1-4.

DE SOUZA, D.R., DE SOUZA, A.L., LEITE, H.G., YARED, J.A.G. (2006), "Análise estrutural em floresta ombrófila densa de terra firme não explorada, Amazônia Oriental", *Revista Árvore*, 30 (1): 75-87.

DEPARTMENT OF TREASURE (2014), *Major foreign holders of treasury securities, technical report*. 2 p.

DNPM (2009), *Economia mineral do Brasil – 2009*, Departamento Nacional de Produção Mineral. 783 p.

EKMAN, A. (2015), "China's Emerging Middle Class: What Political Impact?". *Asien Vision* 76: 1-38.

FOGEL, R. W. (2010), "Why China economy will grow to US\$ 123 billions by 2040", *Foreign Policy*, 7:

FOGEL, R. W. (2007), "Capitalism and democracy in 2040: forecasts and speculations", *National Bureau of Economic Research -Working Paper*. 13184: 1-23.

FORBES (2008.), "The Global 2000: the biggest companies in the world", *Forbes magazine – special issue*.

GALBRAITH, J.K. (1979), *A era da incerteza*, UnB. 379 p.

HSU, K., MURRAY, C., (2013), "China's Expanding Military Operations in Foreign Exclusive Economic Zones", technical report - U.S.-China Economic and Security Review Commission. 6 p.

KENNEDY, P. (1988), Ascensão e queda das grandes potências, Editora Campus. 675 p.

KREIBOHN, M. P. (2008), "Integração na América Latina", Revista das Ciências Militares - ECEME, 17 (1): 85 – 96.

KUHLMANN, P. R. L. (2007), Exército brasileiro: estrutura militar e ordenamento político (1985-2007), Tese de Doutorado, USP.

LAWRENCE, W.F. (2007), "A new initiative to use carbon trading for tropical forest conservation", Biotropica, 39(1): 20-24.

MARENGO, J. A. (2008), "Água e mudanças climáticas", Estudos Avançados, 22(63): 83-96.

MOUTINHO, P., SCHWARTZMAN, S. (2005), Tropical deforestation and climate change, IPAM. 132 p.

NORDAS, R., GLEDITSCH, N.P. (2007), "Climate change and conflict", Political Geography, 26: 627-638.

OHLSSON, L. (2000), "Water Conflicts and Social Resource Scarcity", Phys. Chem. Earth (B), 25 (3): 213-220

PAULA, V.M.G. (2008), A miopia brasileira e o nióbio, Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa, UFJF. 13 p.

PEARCE, D.W. (2002), "The economic value of forests ecosystems", Ecosystems Health, 7 (4): 284-296.

PEARCE, D.W., PEARCE, C.G.T. (2001), The value of forests ecosystems, Report to Convention on Biological Diversity. 59 p.

PEARCE, F. (2006), When the river runs dry, Beacon Press. 324 p.

PETROBRÁS (2008), Plano de Negócios: Planejamento Estratégico.

PIETROBON-COSTA, F., (2010), Paradigmas de modelagem da Força Terrestre Brasileira para enfrentar os desafios geopolíticos do Século XXI, Carta Internacional, 5 (1): 107-119.

PIETROBON-COSTA, F., (2014), A geopolítica e a geoeconomia no século xxi induzindo integração de inovações no exército brasileiro: mobilidade estratégica para a defesa das reservas naturais do brasil, Revista da Escola Superior de Guerra, 58 (29): 27-56.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2008), Estratégia Nacional de Defesa, Decreto Federal 6.703.

RAINFORESTMAKER (2010), Tropical forests value technical report, RainforestMaker Society.

RIBEIRO, W. C. (2008), "Aqüífero Guarani: gestão compartilhada e soberania", Estudos Avançados, 22 (64): 227-238.

ROCHA, G. A. (1997), "O grande manancial do Cone Sul", Estudos Avançados, 11 (30): 191-212.

SILVA, C. S. (2011), Nióbio, Balanço Mineral Brasileiro – DNPM. p. 1-17.

SOUZA, C. B. C. (2007), A crescente importância geopolítica da Amazônia no contexto mundial: uma proposta de preservação dos interesses nacionais, Monografia, Escola de Guerra Naval.

TEX REPORTS (05.05.2010), Brazilian niobium production.

TUCCI, C. E. M. (2008), "Águas urbanas", Estudos Avançados, 22 (63): 1-6.

TUNDISI, J. G. (2008), "Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções", Estudos Avançados, 22 (63): 7-16.

VIANA, V.M. (2009), Desatando o nó entre florestas e mudanças climáticas, Fundação Amazonas Sustentado – FAS. 40 p.

WILSON, D., STUPNYTSKA, A. (2007), The Next-11: more than an anacronym, Golman Sachs economic Research - Global Economics Paper, 153.

WWF (2010), Biodiversidade.

MULHER E GÊNERO NA HISTÓRIA E NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Lená Medeiros de Menezes

Quando o agente canadense Gordon Moon aceitou trabalhar como polícia internacional das Nações Unidas na província sérvia de Kosovo, não tinha ideia de qual viria a ser sua tarefa [...] Nesse momento apareceu uma série de notícias muito graves. Os meios de comunicação local acusavam o comando da ONU de total indiferença diante das centenas de jovens eslavas que eram violadas diariamente nos bordéis da província. Como resposta, o comandante chamou Moon e lhe deu luz verde para começar a trabalhar e intervir fortemente no caso. Isto constituiu a Unidade de Investigação do Tráfico e Prostituição (TIPU) (MALLARECK, 2005: 122-3).

Em livro dedicado à análise da chamada “quarta onda”¹ do tráfico de pessoas para exploração sexual, Mallareck, jornalista canadense, adentra os bastidores da ação das tropas de paz da ONU em Kosovo. Situando essa quarta onda em uma sucessão cujo início é colocado na década de 1970, o autor aborda um problema de duração muito mais longa, que, nos bastidores, acompanhou – e permanece acompanhando – os processos de mundialização, impondo - desde que ganhou visibilidade, em finais do século XIX - a atuação conjunta dos Estados envolvidos, deslocada, após o fim da Primeira Grande Guerra, para a esfera da Liga das Nações e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas.

¹ A “primeira onda” esteve constituída por mulheres providas do sudeste da Ásia (tailandesas e filipinas, principalmente); a “segunda”, por africanas (de Gana e Nigéria, em especial); a “terceira” por latino-americanas (com destaque para Colômbia, Brasil e República Dominicana), a “quarta”, por mulheres do leste europeu, denominadas pelo autor de “natashas tristes” (MALLARECK, 2005: 241).

O tema, como expressão “marginal” nos estudos sobre mulher e gênero, demonstra o silêncio maior que envolve mulheres imersas no submundo, sujeitas à violência cotidiana e a formas requintadas de escravidão. Por tudo isso, o tema demonstra as muitas perspectivas possíveis para abordar a questão da mulher e os estudos de gênero, incluindo as Relações “Inter-nacionais”.

Para Halliday:

O crescimento de uma corrente feminista dentro da teoria política e social produziu análises com evidentes implicações para a teoria das relações internacionais. Estas incluem as críticas do poder e de sua simbolização em termos de gênero, assim como discussões das definições específicas de gênero da segurança, dos direitos e da autoridade. Os direitos humanos, por exemplo, tornaram-se uma questão muito mais relevante nas relações internacionais, à medida que adquiriram uma dimensão de gênero, são diretamente relevantes para a análise do papel dos Estados e dos outros atores em promover ou negar os direitos das mulheres. Isto ocorre na arena política mais ampla, assim como em áreas de maior disputa, como o casamento e a lei de família e contracepção e o aborto, as políticas para o emprego feminino e as respostas para o estupro e as outras formas de violência contra a mulher HALLIDAY, 2007: 167.

Segundo o autor, os debates principais dentro das Relações Internacionais giram em torno, em maior ou menor grau, de três dimensões principais e na “primazia de uma sobre a outra”. A saber: As relações entre os Estados, as relações não estatais ou relações transnacionais (através das fronteiras) e as operações do sistema como um todo, dentro do qual os Estados e as sociedades são os principais componentes (HALLIDAY, 2007: 15). Por outro lado, segundo ele, quatro seriam as formas de dar relevo às questões de gênero nas RI. A primeira, “através do encontro do feminismo com a teoria das relações internacionais”; a segunda, “através do

reconhecimento crescente das consequências específicas de gênero de vários processos transnacionais”; a terceira “através da emergência das mulheres como atores distintos na cena internacional” e a quarta “através de uma crescente conscientização do componente de gênero nas questões de política externa” (HALLIDAY, 2007:175).

Dentre as possibilidades apontadas por Halliday, o tráfico de mulheres² pode ser inserido no amplo espectro das relações não estatais ou relações transnacionais, caracterizadas pelo cruzamento de fronteiras, inserindo-se, assim, nos processos de bastidores dos deslocamentos internacionais. O exemplo que inicia este artigo demonstra que determinadas questões relativas à guerra, por outro lado, extrapolam-na para contemplar demandas colocadas, por exemplo, por tropas em missões oficiais de pacificação. Permite, por isso, novos olhares sobre estes processos, ainda que, considerando a “nobreza” das Relações Internacionais, advinda da preocupação com a *high politics*, sua proposição possa parecer, para muitos, verdadeira heresia.

É importante lembrar que o tráfico se apresenta como a forma mais cruel de violência de gênero e, longe de demonstrar decadência, vem sendo reforçado com o uso da *Internet*, possibilitando lucros fabulosos, alimentados por subornos e pela indiferença das autoridades policiais que, regra geral, não estabelecem distinções entre a prostituição por opção e aquela que advém do tráfico.

² Definido como crime internacional no final dos Oitocentos, no contexto da consagração do Direito Internacional, o então “tráfico de brancas” tornou-se responsabilidade não de um país, mas de todos aqueles por ele afetados, impelidos a partilhar decisões. Não foram poucos os congressos internacionais realizados no contexto da mundialização de virada do Oitocentos para os Novecentos, desdobrados na proposição das Convenções Internacionais de 1904 e 1910. Após estas iniciativas, o tráfico tornou-se instância de atuação da Liga das Nações e, posteriormente, da ONU, demonstrando não só o alcance internacional do crime quanto sua persistência no tempo. Sobre o tema, ver MENEZES, 1992; MENEZES IN LEMOS, 2006: 50-70.

Para a Comissária da União Europeia para Assuntos Migratórios e Tráfico de Mulheres (OIM), em 2007, este se configura como negócio muito mais rentável e menos perigoso do que o narcotráfico, pois se o segundo pode representar condenações que oscilam entre 10 e 12 anos de prisão, o primeiro corresponde a penas que, se cumpridas, não superam um ou dois anos, além de sua caracterização e comprovação ser muito mais difícil, graças à complexidade das reações que existem entre as partes envolvidas e as redes de compromissos e corrupção que são tecidas (MENEZES, in TOLENTINO et ali, 2007: 81).

Dessa forma, focar este tema, "limítrofe", como início de nossas reflexões, torna-se bom caminho para refletir sobre os silêncios que afetam as mulheres nos processos internacionais. Variados, estes silêncios podem ser analisados em diferentes prismas, abrangendo dos bastidores migratórios à boca-de-cena da "alta política".

Em termos teóricos, podemos dizer que, até meados dos anos 1980, as questões relativas ao gênero estavam ausentes das Relações Internacionais e, quando foram propostas, voltaram-se, principalmente, para a mulher e não para o feminino de forma mais abrangente. O "alheamento", no plano acadêmico, colocavam as RI em atraso com relação a outras ciências sociais, devido, principalmente, à "aceitação generalizada da distinção entre uma área convencionalmente 'masculina' da alta política, da segurança internacional e do *statecraft* e uma 'feminina'", marcada pela "domesticidade, de relações interpessoais e de localidade" (HALLIDAY, 2007: 32). Segundo este autor, "a reserva acadêmica" se dá pelo fato de que:

"(...) o terreno da prática internacional (em ministérios exteriores, ministérios de defesa e órgãos políticos relacionados) é ele próprio um domínio especial masculino, distante, inclusive, das normas prevaletentes em outros corpos de formulação de políticas (como indicado pelo número ínfimo de mulheres em ministérios exteriores ou de embaixadoras pelo mundo).

Na ideologia convencional, as mulheres não são 'preparadas' para tais responsabilidades e não se pode contar com elas em questões de segurança e crise. Nada poderia estar, parece, mais distante da esfera tradicional das preocupações das mulheres do que a segurança internacional e as outras questões globais (HALLIDAY, 2007: 163).³

A contemplação mais tardia das questões relativas à mulher em RI não significa, entretanto, que ela tenha sido uma ausente nos processos internacionais, contemplando, inclusive, sua participação no plano decisório da "alta política". Basta lembrar o papel desempenhado por mulheres como Elisabeth I da Inglaterra, para o século XVII; de Catarina I da Rússia para o século XVIII ou da rainha Vitória para o século XIX. Esta última, apesar da especialização de papéis sexuais (e de gênero) – diferenciados para homens e mulheres –, como resultado da polarização entre espaço público e privado tornou-se não só toda poderosa na Europa quanto se fez coroar imperatriz da Índia, transformando-se em ícone da dominação inglesa sobre o restante do mundo.

Impossível, entretanto, é considerar que a visibilidade dada à mulher no espaço político e de poder internacional possa ocorrer sem que esta visibilidade se dê, primeiramente, na esfera nacional. Nesse sentido, o diálogo entre projeção nacional e internacional (ou, segundo Halliday (2007: 98), entre a dimensão "doméstica" do Estado e a dimensão internacional) deve ser sempre considerado, apesar dessa relação, durante muito tempo, ter sido questionada por aqueles que tendiam a ver os processos internacionais e transnacionais como autônomos. Segundo Milza, por exemplo:

As relações entre a chamada política *interna* dos Estados e os relacionamentos que estes mantêm com as outras unidades políticas que estruturam o sistema internacional constituem um campo de pesquisa e reflexão em que se cruzam com uma frequência cada vez maior, e com uma crescente eficácia, as abordagens, os métodos e os trabalhos

³ O autor cita como leitura sobre esta questão, CRAPOL, 1987.

provenientes de duas “escolas”, de resto nitidamente distintas na paisagem historiográfica francesa: a da história “política propriamente dita (...) e a das relações internacionais contemporâneas, à qual uma “comemoração” recente permitiu efetuar um balanço tão completo quanto possível! E isto ocorre, ao que me parece, em benefício tanto de uma quanto de outra (MILZA, in RÉMOND, 1996: 366).

Aprofundando reflexões anteriormente colocadas por Renouvin e Duroselle, Milza defende que a política interna dos Estados apresenta-se como “uma das principais chaves de explicação do jogo internacional”, até porque, segundo ele, não só os teóricos da história das relações internacionais, mas, também, pensadores como Aron e Merle “encamparam a preocupação com as relações entre o que se passava do lado de dentro e o ambiente internacional; entre as escolhas de política interna e as que se supõe ligadas aos assuntos externos”. Com base nesses pressupostos o autor questiona se existiria “uma esfera da política externa, um domínio distinto das outras categorias do político que funcionariam de maneira mais ou menos autônoma”. Segundo seu ponto de vista, a resposta variou muito com o tempo, tanto em função “da teoria política como das mudanças ocorridas no sistema e na prática diplomáticos” (MILZA, in RÉMOND, 1996: 367). Para ele, em última instância, o que não deve ser perdido de vista é o fato de que

(...) a estanqueidade das barreiras entre o interior e o exterior – por menos que essas noções ainda tenham um sentido no momento atual – não é a mesma numa democracia parlamentar e pluralista, sujeita às flutuações do sentimento público, e num Estado autoritário ou totalitário. (MILZA, in RÉMOND, 1996: 366).

Por outro lado, o autor se utiliza das palavras de Vernant, para concluir que:

Enquanto a sociedade internacional for composta de Estados cuja característica essencial continuar sendo a soberania, a relação entre a política interna e a externa poderá ser esquematizada como a relação entre o dentro e o fora (VERNANT, 1969, apud MILZA, 1996: 367).

Longe, portanto, já nos encontramos de uma época no qual o Realismo negava a importância das estruturas internas para o estabelecimento de análises no campo das Relações Internacionais. Para Halliday (2007: 153), as revoluções teriam sido as responsáveis por derrubar essa crença.

Considerando-se, portanto, uma perspectiva de análise que contempla o interno como base para dirigir o olhar para o externo e/ou o internacional, passamos a mapear o as formas e os caminhos pelos quais a mulher adentrou, no século XX, espaços de poder que a ela estavam antes interditados ou, pelo menos, dificultados, possibilitando que a visibilidade interna projetasse sua atuação na arena internacional. Na impossibilidade de mapear as diferentes situações existentes pelo mundo, colocamos o foco no Brasil, projetando um olhar mais ampliado em determinados momento nessa proposta de mapeamento.

Mulheres na Política brasileira - 2015			
	Nº de Mulheres	Total Geral	Percentual
Prefeituras	663	5565	12%
Governos Estaduais	01	27	3,7%
Câmara dos Deputados	51	513	9.9%
Senado Federal	11	81	13,6%
Supremo Tribunal Federal	02	11	18,18%
Presidência da República	01	01	100%

A primeira mulher a governar uma cidade foi Luiza Alzira Teixeira Soriano. Eleita em 1928 para a cidade de Lages (Rio Grande do Norte), tomou posse em 1º de janeiro de 1929, tornando-se não só a primeira prefeita brasileira quanto a primeira da América Latina. A prefeitura de uma capital (Fortaleza), porém, só seria ocupada por uma mulher - Maria Luiza Fontenelle - 57 anos depois (1985).

No nível do governo estadual, a pioneira foi Iolanda Fleming, que assumiu o cargo de Governadora do Acre após o afastamento do titular, em 1983.

Em 2011, finalmente, após 122 anos de República, Dilma Rousseff tornou-se a primeira Presidente/a do Brasil, em um contexto no qual várias outras mulheres já se destacavam no cenário mundial.

No tocante ao Poder Legislativo, a primeira deputada eleita, foi Suely de Oliveira, que assumiu representação do Rio Grande do Sul no ano de 1932. Sua ascensão, porém, se deu em um momento no qual ainda havia restrições e obstáculos às candidaturas, com a necessidade, por exemplo, da permissão do marido para as mulheres casadas e de comprovação de renda própria no caso das solteiras e viúvas. Somente com a constituição de 1934 essas restrições foram eliminadas, possibilitando a eleição de Carlota Pereira de Queiroz por São Paulo.

Para o Senado, a primeira mulher eleita foi Eunice Michilis, que assumiu o posto no ano de 1979, quando passou a ocupar a titularidade com a morte do senador João Bosco, da Arena.

Observe-se que a luta pela participação política das mulheres foi posta no cenário político do país desde os momentos iniciais da República e a reversão das proibições imposta pela Constituição de 1891, inclusive o direito ao voto, só foi possível com a mobilização feminina, desde as reivindicações das sufragistas - anarquistas em sua maioria⁴ -, passando pela Liga de Emancipação Feminina, formada, dentre outras, por Bertha Lutz e Carmem Portinho.

⁴ Por ocasião da fundação de um efêmero Partido Comunista em 1919 (formado por anarquistas-comunistas), houve o surgimento de ligas femininas no interior do espaço partidário, havendo notícias, por exemplo, da existência da Liga feminina do Partido Comunista de Barra Mansa (1919). Cf. Arquivo Nacional. SPJ, módulo 101, pacotilha IJJ7 138, processo de Adolpho Alonso. Para maiores leituras sobre o tema, ver MENEZES, 1996.

A ampliação do foco do Brasil para o resto do mundo, considerando o mesmo ano de 2015, demonstra que apenas 19 mulheres eram, nesse ano, Chefes de Estado, incluindo Presidentes da República e Primeiros Ministros. Além do Brasil, contavam-se dirigentes da Alemanha, Argentina, Bangladesh, Chile, Coreia do Sul, Croácia, Dinamarca, Escócia, Jamaica, Kosovo, Letônia, Libéria, Lituânia, Malta, Noruega, Polônia, Rep. Centro-Africana e Trinidad-Tobago.

Na Magistratura, a ascensão feminina foi mais lenta, pois, até a década de 1970, as mulheres estavam proibidas de entrar neste espaço profissional de poder. O crescimento no número de juízas de primeira instância, porém, já pode ser observado nos últimos concursos. A lentidão que caracterizou essa mudança está expressa, no fato de, apenas no ano 2000, uma mulher – Ellen Gracie - ter se tornada Ministra do STF.

Com relação às Forças Armadas, somente a partir de 2012 foram ampliados os direitos de ingresso de mulheres no Exército, na Marinha e na Aeronáutica,⁵ datando de 2015 a nomeação das primeiras mulheres para altos postos da hierarquia militar, sendo de se observar, nesse caso, a associação das possibilidades de promoção com a área da Saúde, onde as mulheres primeiramente foram aceitas.

Um aspecto decisivo – nem sempre explícito - em todo esse processo de inclusão foi a discussão sobre o direito de posse de armas pelas mulheres e sua participação na tropa, com análises que recuperavam a ideia da fragilidade natural da mulher e de sua não vocação para a violência e para a guerra. Essa é uma discussão não superada, considerando-se a existência ou não de “vocações naturais” e de posturas diferenciadas, com relação à guerra ou a paz, entre homens e mulheres. No caso da Marinha, o foco principal das discussões era a presença da mulher no interior dos navios, reproduzindo, em parte, justificativas utilizadas com relação à carreira diplomática, devido a uma pretensa incompatibilidade entre os deslocamentos impostos pela carreira e as funções de mãe e esposa, com a obrigatoriedade secular da mulher acompanhar o marido.

⁵ Datou deste ano (Segundo governo Dilma Rouseff) a possibilidade delas terem garantido o direito de ingresso na Escola de Cadetes, na Academia Militar e na tropa regular, mas foi estabelecido o prazo de cinco anos para o exercício pleno desse direito.

A primeira admissão de uma mulher – Maria José de Castro – na carreira diplomática deu-se em concurso realizado no ano de 1918.⁶ Essa admissão, porém, foi contestada pelas autoridades, sendo os direitos de Maria José, neste alvorecer republicano, defendidos por Rui Barbosa. Entre 1919 e 1938, outras 19 mulheres ingressaram na carreira, embora nenhuma delas tenha ascendido aos postos mais altos da hierarquia diplomática. Essa possibilidade de inclusão, porém, foi abortada pelo Estado Novo (1937-1945), no contexto dos fascismos que se instalaram pelo mundo, que glorificavam, por um lado, a força e a virilidade masculinas e, por outro, a maternidade da mulher e seu papel fundamental para o engrandecimento do Estado, que tornava seu útero o útero da pátria, capaz de gerar novos e saudáveis soldados.

Um decreto, datado do ano de 1938, estabeleceu a carreira diplomática como exclusiva dos homens, o que deixou as mulheres fora desse espaço profissional e de poder por 15 anos. Apenas em 1953, outra mulher pode entrar na carreira diplomática, mesmo assim através de ação judicial. A luta por seus direitos, porém, possibilitou, que, no ano seguinte (1954), finalmente, o concurso fosse aberto para todos, sem distinção de gênero, o que possibilitou que, nos dias de hoje, a presença das mulheres na carreira diplomática gire em torno dos 25%.

Segundo Balbino (2007), diplomata de carreira, porém, o ingresso não significou a quebra das barreiras para a ascensão profissional, apesar do estabelecimento da prática do Itamarati incluir, pelo menos, uma mulher na promoção a Ministro de Primeira Classe (Embaixador).⁷

⁶ Deve ser observado que, neste momento, o concurso era diretamente pelo Ministério das Relações Exteriores, pois o Instituto Rio Branco, responsável pela formação dos diplomatas, só foi criado em 1945, iniciando seu funcionamento em 1946.

⁷ A carreira está constituída por Terceiro/a Secretário/a; Segundo/a Secretário/a; Primeiro/a Secretário/a; Conselheiro/a; Ministro/a de Segunda Classe; Ministro/a de Primeira Classe. À medida que ocorre a ascensão, a tendência é a de diminuição no número de mulheres. Em agosto de 2005, segundo Balbino, havia 42 mulheres como Terceira Secretária (20,38%) e 10 como Ministra de Primeira Classe (6,8%). Cf. BALBINO, 2007, p. 65.

Segundo a autora, nos processos de promoção na carreira observam-se exigências visivelmente diferentes para homens e mulheres. Enquanto a avaliação dos homens, regra geral, “versa sobre resultados atingidos” no desempenho de suas funções, as mulheres tendem a ser avaliadas “por traços de personalidade” (BALBINO, 2007: 63). Quando elas são entrevistadas com vistas à promoção, por exemplo, costumam ser questionadas “ora sobre sua feminilidade, ora sobre sua competência, dando a entender que essas duas características permanecem no imaginário coletivo como mutuamente excludentes” (BALBINO, 2007: 64). Nesse caso, a sexualização nos procedimentos mostra-se extremamente negativa para as mulheres.

A mesma tendência verificada por Balbino com relação ao Brasil encontra paralelo no interior do *Foreign Service* dos Estados Unidos. Nesse caso, as avaliações com vista à progressão na carreira também estariam pautadas por critérios diferenciados conforme o sexo envolvido, conforme é demonstrado por Ann Morin, com base na análise de 15 mulheres que serviram como embaixadoras do país (MORIN, 1990: 276).

A desproporção em termos de possibilidades de ascensão na carreira, verificada no Brasil, repetir-se-ia em outros países sul-americanos, como a Argentina, sendo de destacar, por outro lado, a existência de maior representação de mulheres no Paraguai (37,4%) e na Bolívia (41,6%). Ampliando o olhar para o resto do mundo, Balbino observa, ainda, que, até os anos 1970, tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos a carreira era prejudicada pela proibição das mulheres casadas assumirem determinados postos, com destaque para aqueles em que o deslocamento para fora do país era necessário (BALBINO, 2007: 65-67).

Para além da contestação empírica dada pelos números acima indicados, questões relativas a determinados processos culturais e representacionais impactavam e continuam a impactar os avanços em termos de uma maior participação - e esses processos não estão ausentes das Relações Internacionais. Pode ser dito, inclusive, que, no caso das RI, eles tendem mesmo a ser superdimensionados, à medida que questões relativas à “alta política” ganham centralidade.

A contemplação da mulher nas teorias das Relações Internacionais, em uma outra perspectiva de abordagem do tema aqui proposto, inseriu-se no marco do chamado “terceiro debate”.

Ao contestar o paradigma da centralidade do Estado que caracterizou o primeiro debate, marcado pela contraposição entre realismo e idealismo, e as contestações trazidas pelo estruturalismo ("segundo debate"), o "terceiro debate" permitiu o surgimento de novas preocupações, novos temas, novos olhares e novas perspectivas em RI, fazendo emergir questões ligadas à entrada da mulher, como novo ator, na política internacional ou objeto de preocupações transnacionais, principalmente com relação à violência e à defesa dos direitos humanos.

Em encontro intitulado *Ideias e cultura nas Relações Internacionais*, proposto e realizado pela Pós-graduação em Relações Internacionais da UNESP de Marília, no ano de 2005, Lídia Possas, organizadora do evento, ao coordenar mesa sobre "gênero e relações internacionais", assim sintetizou a mudança ocorrida no alvorecer do século XXI:

(...) o marco fundador do feminismo nas RI pode ser instalado no ano de 1988, quando da publicação de um número da revista *Millenium* (2005), que discutiu o tema.

Autoras como Ticker (2001), Elshtain (1997), Youngs (1999), Sylvester (2000), dentre outras, passaram [então] a ser conhecidas como defensoras das teorias feministas das Relações Internacionais, enfatizando, cada uma delas, distintas formas de crítica, que tem em seu bojo a categoria "gênero" como base de análise. (POSSAS, 2007).

Para Ticker, em especial (2001: 68), "a estruturação do campo das Relações Internacionais [manteve-se] distante do cotidiano e da linguagem da mulher" e a mudança com relação a este fato era muito recente.

Considerando-se o campo da História, entretanto, podemos observar que as discussões sobre o papel da mulher e os estudos de gênero aconteceram bem antes da virada do milênio, por volta dos anos de 1970, como desdobramento do movimento feminista. Nas décadas que se seguiram, esses estudos ganharam força, com a consagração da História Social e a proposição de estudos específicos como prostituição e participação feminina no mercado de trabalho,

para, logo a seguir, serem desenvolvidas discussões sobre o processo de inserção - ou da reinserção - da mulher no espaço público, considerando-se os recuos do século XIX.

Michelle Perrot, por exemplo, publicou seus primeiros trabalhos na França de 1973, quando ministrou curso intitulado: "As mulheres têm uma História?", na Universidade Paris VII. Seguiram-se vários artigos que dirigiam o olhar para os excluídos, onde estavam incluídas as mulheres, reunidos por Stella Bresciani e publicado, no Brasil, com o título *Os Excluídos da história. Operários, mulheres e prisioneiros* (1988).

No que tange à enunciação do gênero como categoria de análise, os trabalhos referenciais foram, inicialmente, os de Ann Oakley, no campo da Sociologia: *Sex Gender and Society* (1972) e *The Sociology of Housework* (1974) e, no campo da História, o mais conhecido, de autoria de Joan Scott: *Gender: a Useful Category of Historical Analyses* (1989).

Quando, afinal, Perrot se pergunta: "Silenciosas, as mulheres?", ela constata que o momento por ela vivido estava marcado pela "irresistível ascensão da mulher", com suas vozes estavam sendo ouvidas por toda parte. Ou melhor: a presença feminina estava tendo visibilidade em lugares antes a ela interditados; uma inovação, sem dúvida alguma, da última metade do século XX. Relativizando, porém, essa visibilidade, a mesma autora diria que ainda existia um "oceano de silêncio" sobre a presença da mulher na História, detectando a existência de "zonas mudas" a atestar processos não superados. Daí, apesar dos avanços existentes, a mulher permanecer, segundo ela, sendo "mais imaginada e representada do que descrita objetivamente" PERROT, 1998:

Passados dezoito anos desde que essas palavras foram publicadas, elas permanecem válidas. Ainda que consideremos que houve significativos avanços, principalmente a partir da virada do milênio, muitas "zonas de sombra" e "nebulosas" impostas por representações - algumas míticas - permanecem dado lentidão ao processo de mudanças: na História e nas demais Ciências Sociais, incluindo, principalmente, as Relações Internacionais.

Para Possas, já citada, no tocante às RI, nas contribuições dadas pelas pioneiras da década dos 1990, aparece sempre ressaltada a questão de ser desnaturalizada a questão da "neutralidade de gênero" nas análises. Em parte já superada, no momento em que elas inovavam o foco dos processos e do poder em termos internacionais, pela História e pela Sociologia.

Elas [Ticker, Elshain, Youngs e Sylvester] demonstraram que a aparente 'neutralidade de gênero' oculta o princípio de que a política, no caso, a política internacional, é o local "apropriado" para os homens (Sylvester, 2000) e defenderam o uso da categoria, evidenciando nas RI a presença de discursos que eram resultado de condicionamentos misóginos e transformados em barreiras à atuação feminina, tanto na elaboração teórica quanto na prática política (POSSAS, 2007:58).

O que se colocava em questão para autoras como Sylvester, então, era a necessidade de revisão da "matriz" pela qual eram pensadas as relações de poder, quer nas Ciências Humanas, em geral, quer, especificamente, no campo das Relações Internacionais, onde questões relativas à "alta política" permaneciam tendo centralidade, com a presença do estereótipo de que as mulheres não possuíam os atributos necessários a sua condução.

Vários autores, incluído Halliday explicam a lentidão na mudança a partir de duas questões principais. A primeira, a existência de uma espécie de "imobilismo", que acarreta que alguns processos de mudança- mais ágeis em outras ciências sociais – demoram a impactar as Relações Internacionais. Nesse sentido, haveria a dificuldade dos estudiosos do campo admitirem processos colocados para além das questões relacionadas diretamente às questões de Estado, vistas, regra geral, como espaço masculino, expresso em uma linguagem que projeta a competição e a decisão nos processos de tomada de decisão. O segundo fator que poderia ser apontado é a intercorrência de processos políticos internos, que não passam pelo filtro da consideração de que teriam importância para comporem a pauta da "macro-política internacional", marcada, tradicionalmente, pelo peso da alta diplomacia e pelas grandes manobras políticas das chancelarias.

Os distanciamentos existentes – na prática e na teoria – entre homens e mulheres – e entre o feminino e o masculino – na arena internacional explicariam, em última instância, a dificuldade de enxergar a importância da atuação das mulheres como novos "atores" no nível da política e, principalmente, no nível da *high politics*. Como nos lembra Perrot, com relação à História, mas passível de aplicação em outros campos do conhecimento:

Les femmes sont imaginées beaucoup plus que décrites ou racontées, et faire leur histoire, c'est d'abord, inévitablement, se heurter à ce bloc de représentations qui les recouvrent et qu'il faut nécessairement analyser (...) (PERROT, 1998, III).⁸ (...) ce silence, imposé par l'ordre symbolique, n'est pas seulement celui de la parole, mais aussi celui de l'expression, gestuelle ou scripturaire (...) l'impossibilité de parler d'elle finissant par abolir son être même, ou du moins ce qu'on en peut savoir. (PERROT, 1998, II).⁹

Nessas representações, racionalidade, força, virilidade e competitividade são estão contempladas como atributos femininos. Tendo em vista que são eles que, em última instância, que caracterizam a "alta política", sua "ausência", nas mulheres, apartam-nas das Relações Internacionais. Por outro lado, a exigência desses atributos - como demonstram alguns exemplos - impeliram mulheres que assumiram um alto poder, nos séculos XX e XXI, a assumir representações masculinas, como forma de serem aceitas em um mundo considerado "não feminino". O exemplo dado por Margareth Thatcher - "a dama de ferro" -, nesse contexto, foi e continua sendo emblemático.

Considerando-se as fronteiras que apartam os mundos masculino e feminino, é possível dizer, a partir da afirmativa de Girault que as Relações Internacionais vivem de mitos que, para além dos mitos políticos aos quais se refere o autor, poderosos mitos de gênero desdobram-se no processo de "esquecimento", ocultamento ou silenciamento da mulher e do feminino nas relações entre os Estados e entre as Nações, excluindo-as, também, do campo acadêmico no campo de saber que contempla essas relações.¹⁰

⁸ As mulheres são mais imaginadas do que descritas ou narradas e, fazer sua história, implica, inevitavelmente, nos defrontarmos com o conjunto das representações que as encobre e que devemos, necessariamente, analisar.

⁹ (...) este silêncio, imposto pela ordem simbólica, não é somente aquele da palavra, mas também o da expressão, gestual ou escrito (...) a impossibilidade de falar dela acaba por abolir ela própria, ou, pelo menos, o que dela podemos saber.

¹⁰ Observe-se que o poder dos mitos e das representações também é analisado por Halliday, para quem: "No internacional, como em mais nenhum outro campo da ampla atividade humana, o mítico e o imaginário desempenham um papel central no discurso cotidiano". Cf. HALLIDAY, 2007: 30).

Desdobrados em inúmeras representações - mentais e culturais - mitos sobre o masculino e o feminino explicam, por tanto tempo, a exclusão da mulher de determinados espaços de poder ou, esmo, como objeto de reflexões nos diferentes campos do saber, cabendo ao feminismo a transposição do tema para o meio acadêmico, com ciências que abraçariam com maior ou menor rapidez o tema.

Na História, enquanto campo específico de conhecimento, a "cegueira" sobre a mulher fica objetivada quando lembramos que a verdadeira revolução propiciada pelos *Analles*, no Entre Guerras, que veio possibilitar, inclusive, o surgimento da História das Relações Internacionais, não contemplou as mulheres como foco de análise. É mesmo possível dizer que a História das Relações Internacionais, no conjunto dos outros campos de conhecimento histórico, manteve essa ausência, pelo menos, até o final do século XX, até porque era ela dominada pela História Diplomática.

O primeiro sinal de que algumas mudanças passavam a ocorrer ao terminar o século XX ganhou visibilidade no Congresso de Ciências Históricas, realizado na cidade de Oslo, no ano de 2000, como resultado de dois movimentos importantes. O primeiro deles, as novas abordagens que, em tempos de pós-modernidade, afetavam a História, com a chamada História das Mentalidades evoluindo para uma nova História Cultural, na qual as representações tornavam-se o foco principal. O História das Mentalidades desdobrando-se em História Cultural nos anos 1980 segundo, as repercussões do chamado "terceiro debate" em RI e a contestação à perspectiva estatocêntrica do campo de conhecimento, abrindo inúmeras outras novas possibilidades de abordagem. A título de lembrança, deve ser lembrado que o livro de Chartier, sobre História Cultural data de 1988 e o de Halliday, com a proposição de um repensar sobre as Relações Internacionais, data de 1994.

No referido congresso, dois simpósios foram propostos no interior do Comitê de História das Relações Internacionais. Um deles voltou-se para o campo tradicional da História Diplomática; o outro contemplou as imagens do "outro" ao longo dos séculos, proposto e coordenado por Robert Frank, então diretor do Instituto Pierre Renouvin.¹¹ Neste último, apesar dos avanços ocorridos, as mulheres

¹¹ Os trabalhos apresentado neste simpósio foram, posteriormente, reunidos em livro. CF. MENEZES, Lená Medeiros de. "Les portugais em tant que représentation de l'immobilisme dans la modernisation républicaine". In: BENZONI, Marie Matilde; FRANK, Robert; PIZETTI, Silvia Marie (org.). *Images des peuples et histoire des relations internationales du XVIe siècle à nos jours*. Paris: Publications de la Sorbonne, 2008. p. 271-280.

como objeto de análise não se fizeram presentes. Nenhum dos trabalhos inscritos - incluindo o meu próprio - priorizou a mulher ou questões relativas ao gênero nos processos de construção das imagens sobre o "outro", demonstrando a permanência de "zonas mudas" a possibilitar o velho jogo de luzes e sombras.

É importante destacar, entretanto, que, como ocorre com toda e qualquer prática social - incluídos os que se desenvolvem no interior da Academia - também os processos internacionais possuem "efeitos de gênero: dos militares e econômicos aos da formação e difusão de imagens sobre as mulheres."¹²

Com relação à guerra, bem sabemos que as ações a ela inerentes não são, de forma alguma, "neutras em gênero". Pelo contrário, múltiplas são suas consequências sobre as mulheres: das manifestações de repúdio aos combates e em prol da paz, à perda dos filhos (com sua dor desdobrando-se, por vezes, em atos extremados de contestação), e a estupros individuais ou coletivos nas zonas em conflito: demonstrações inequívocas da demonstração da virilidade e do poder dos vencedores.¹³

Como nos lembra autores como Halliday:

As mulheres também são as principais vítimas da guerra, não somente como 'civis' sem gênero, mas como objetos de estupro. As guerras na ex-Iugoslávia, que começaram em 1991, chamaram especial atenção para o papel do estupro, como um símbolo de subjugação e humilhação, um meio de propagar a raça superior e um tema para mobilizar a fúria étnica. O estupro tem sido recorrente nas guerras modernas como efeito secundário e como instrumento de política: a história da guerra mundial como um conflito de gênero, indo do "estupro" japonês (em ambos os sentidos) de Nanking em 1937 até a legitimação do estupro pelo Exército Vermelho quando avançava para o oeste, ainda permanece para ser escrita (HALLIDAY, 2007: 168).

¹² Halliday, 1999, p. 164.

¹³ MENEZES, p. 9

Para além do estupro, como já visto, por vezes, o tráfico com vistas à prostituição, completa este processo de submissão e humilhação, prolongado, para além dos tempos de guerra. Estuprar as mulheres do campo inimigo ou traficá-las, como simples mercadoria, representa, muitas vezes, a reafirmação da superioridade e do poder dos vencedores (inevitavelmente no masculino) ou mesmo, aproximações espúrias entre antigos inimigos, onde não falta a interveniência de atores estatais.

Nesse sentido, a Guerra na Bósnia, é um triste testemunho das relações íntimas entre guerra, estupro e tráfico.

Em dezembro de 1995, após quarenta e dois meses de guerra contra as forças sérvias, cinquenta mil soldados das forças de paz da OTAN entraram na Bósnia-Herzegovia para restaurar a ordem pública. Capturaram uns quantos combatentes sérvios, os acusaram de violação e foram enviados à Haya para serem julgados por crimes de guerra. Porém, durante o período de paz que se seguiu, centenas de mulheres e meninas – sequestradas na Europa de leste e obrigadas a trabalhar como escravas sexuais nos bares e bordeis dispersos pelo território bósnio montanhoso – se converteram em locais legítimos para milhares de soldados em missão de paz e para os trabalhadores das organizações de ajuda internacional que chegaram, em avalanches, àquela região. Uma repugnante ironia.

Em tempos de guerra, a violação de mulheres e meninas inocentes por parte dos soldados é considerada como um desprezível crime de guerra. Em tempos de paz, é outra história (MALLARECK, 2005: 177-8. Grifos nossos).

Para além dos casos extremos das guerras, podem ser lembrados os estereótipos lançados à mulher e ao seu papel na sociedade, com destaque para aqueles relacionados com a maternidade. O papel reprodutivo da mulher, não raras vezes, foi associado à grandeza nacional. Para Salleby, citado por Halliday, por exemplo, em algumas conjunturas históricas, "a história das nações [seria] determinada não no campo de batalha, mas no berçário", sendo os batalhões responsáveis pela vitória final aqueles formados

pelos “bebês”, subjugando a mulher aos papéis tradicionais restritos ao espaço do lar. Tendo Salleby por referência, Halliday demonstra que a política de natalidade seguida por alguns Estados, em determinados momentos de suas histórias, esteve “sedimentada em cristalizações mentais de longa duração”, projetando o útero das mulheres como prospecção de grandeza futura, o que pode “ser aplicada tanto à Inglaterra e França imperialistas do século XIX quanto, posteriormente, à Alemanha nazista ou à Itália fascista” (Halliday, 2007: 164).

As violências cometidas contra as mulheres, muitas delas pautadas por representações discriminatórias e poderosos estereótipos, remetem a um tema mais amplo, que cada vez mais se vem impondo como pauta aos organismos internacionais: o dos direitos humanos. O tema vem ganhando relevância tanto por conta dos processos massivos de deslocamentos, com a questão do refúgio ganhando foros de drama transnacional quanto pelas inúmeras ressignificações do trabalho escravo imposto, principalmente, a mulheres e crianças, ainda que os homens não estejam ausentes do processo. Nesse sentido um destaque especial deve ser dado aos vários órgãos criados no âmbito de instituições internacionais como a ONU, a OEA, além de organizações não-governamentais.

Segundo palavras de Françoise Gaspard, a projeção do feminino, em todos os setores do social, conduziu a comunidade internacional a levar em consideração a sorte das mulheres no mundo, expressa em vários protocolos, declarações e convenções propostos por organismos internacionais, dentre os quais têm destaque:

- A Convenção Interamericana Sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher (1948);

- A Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (1950);

- A Convenção nº 100 da OIT relativa à igualdade de remuneração da mão-de-obra masculina e feminina por trabalho de igual valor (1951);

- A Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953);

- A Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão (1958);

- A Convenção Americana de Direitos Humanos, São José (1969).

- **A I Conferência Mundial sobre a Mulher – Estabelecimento da década de 1975-1985** como “Década da Mulher”. Na ocasião, o ano de 1975 foi declarado “Ano Internacional da Mulher” (**Cidade do México, 1975**);

- A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979);

- **A II Conferência Mundial sobre a Mulher - Conversão do** Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para a Promoção da Mulher em organismo autônomo no sistema das Nações Unidas (**Copenhague, 1980**);

- **A II Conferência Mundial Sobre a Mulher - O Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para a Década da Mulher é convertido no Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM (Nairóbi, 1985).**

- **A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994).**

- a Declaração de Beijing, adotada pela IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (1995);

- o Estatuto do Tribunal Penal Internacional que define os crimes internacionais de escravidão sexual e de prostituição forçada como crimes de guerra e contra a humanidade (1998);

- O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000);

- **A Declaração do Milênio (2000) – Estabelecimento das Oito Metas do Milênio**, dentre elas: promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; melhoria da saúde materna; combate ao HIV/Aids, a malária e outras doenças;

Considerando-se as duas dimensões de análise aqui tratadas, é importante lembrar que, não só a ação diplomática tornou-se mais sensível no tocante aos direitos humanos - e aos direitos da mulher -, quanto a mulher vem adentrando espaços consagrados como masculinos, ao ponto de, nos dias de hoje (segundo semestre de 2016) haver quatro candidaturas femininas ao posto de Secretário/ a Geral da ONU.

Os avanços mais decisivos, porém, só serão possíveis quando determinados mitos que pesam sobre a mulher e o feminino forem expostos e desnaturalizados, possibilitando que representações como a da Eva pecadora da tradição judaico-cristã ou da mulher naturalmente submissa, dócil e receptáculo da emoção, bem como as crenças nas desigualdades biológicas limitadoras da ação feminina e do caráter masculino do poder e da esfera pública se tornem expressões do passado. Como “nebulosas mentais”, representações como estas impõem imobilismos ou, como foi apontado pelo historiador Fernand Braudel, arrastam-se no tempo, posicionando-se nas “fronteiras do móvel e do imóvel” (BRAUDEL, 1977).

NOTAS E REFERÊNCIAS

- BRAUDEL, Fernand (1977), *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Presença.
- CHARTIER, Roger (1988), *História Cultural*. Entre práticas e representações. Lisboa: Difusão Editora.
- ELSHTAIN, Jean Bethke (1999), *Public Man, Private Woman*. Princeton: Princeton University Press, 1993; YOUNGS, Gillian. *International Relations in a Global Age: a Conceptual Challenge*. Cambridge: Polity Press.
- HALLIDAY, Fred (2007), *Repensando as relações internacionais*. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS editora.
- MALARECK, Victor (2005), *Las Natashas tristes*. Esclavas sexuales del siglo XXI. Madrid: Kailas.
- MENEZES, Lená M. de (1992), *Os estrangeiros e o comércio do prazer nas ruas do Rio (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa, 2.
- MENEZES, Lená M. de (1996), *Os Indesejáveis*. Desclassificados da modernidade. Protesto, crime e expulsão na Capital Federal (1890-1930). Rio de Janeiro: EdUERJ.
- MENEZES, Lená M. de (2006), *Violência de gênero: o tráfico de mulheres como estudo de caso*. In: LEMOS, Maria Tereza Toríbio Brittes (org.). *Religião, violência e exclusão*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- MENEZES, Lená M. de (2008), *Les portugais em tant que représentation de l'immobilisme dans la modernisation républicaine*. In: BENZONI, Marie Matilde; FRANK, Robert; PIZETTI, Silvia Marie (org.), *Images des peuples et histoire des relations internationales du XVIe siècle à nos jours*. Paris: Publications de la Sorbonne, p. 271-280.
- MORIN, Ann M. (1990), *Her Excellency: na Oral History of American Women Ambassadors*. New York: Twayne Publishers.
- PERROT, Michelle (1988), *Os Excluídos da história. Operários, mulheres e prisioneiros* (Seleção de textos de Stella Bresciani). São Paulo: Paz e Terra.
- PERROT, Michelle (1998), *Les femmes ou les silences de l'histoire*. Paris: Champs /Flammarion.

TOLENTINO, Célia; POSSAS, Lídia M. Vianna; CORREIA, Rodrigo Alves (orgs) (2007), *Ideias e cultura nas Relações Internacionais*. Marília: Oficina Universitária.

SYLVESTER, Christine (2000), *Feminist. Theory and International Relations in a Postmodern Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

TICKER, Ann (2001), *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press.

VERNAT, Jacques (1969), Les conditionnements internes de la politique étrangère. In: HAMON, Léo, *L'élaboration de la politique étrangère*, Paris: PUF.

MILZA, Pierre (1996), Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (org.), *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Ed. FGV, 1996, p. 365-399.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)

V. 8 nº 15 jan-jun 2016

Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA)
da Universidade Federal Fluminense



proppl_{uff}
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação



Apoio

ESTA EDIÇÃO DA REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS CONTOU COM O APOIO DA PROPPI/UFF,
VIA PROGRAMA DE APOIO À EDITORAÇÃO DE PERIÓDICOS

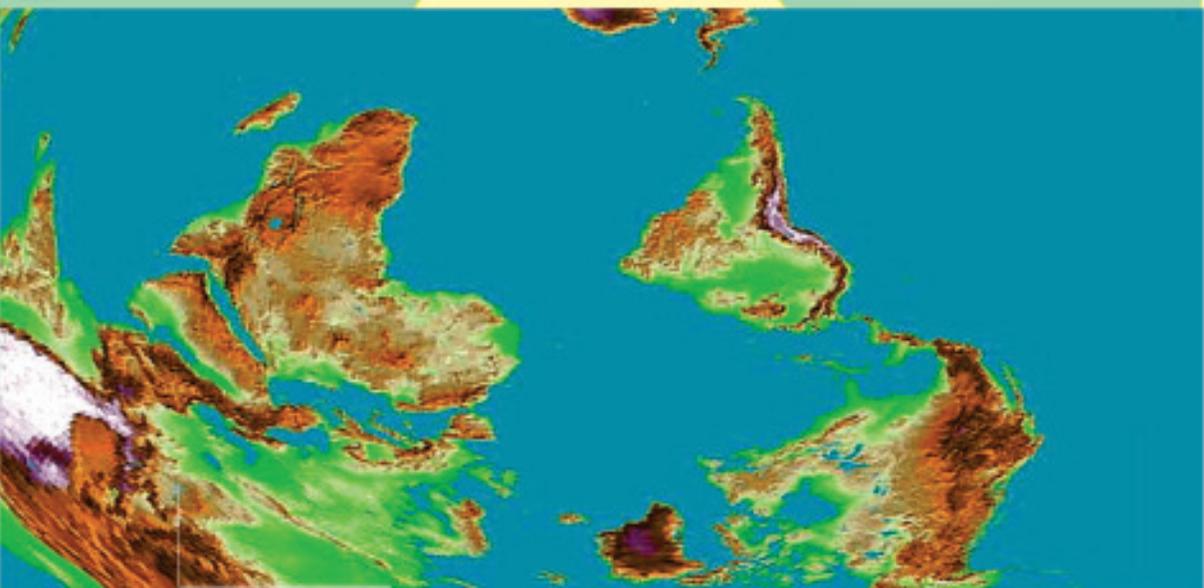
Realização

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

EDITORA LUZES
COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br

REST V. 8 nº 15
jan-jun 2016
ISSN 2448-0223



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 2448-0223