
Revista da Escola de Guerra Naval



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, janeiro/abril 2018.

■ ARTIGOS

A FORÇA BINACIONAL CRUZ DEL SURE A EVOLUÇÃO
DA CONFIANÇA ENTRE ARGENTINA E CHILE 14
Vágner Camilo Alves
Matías Daniel Avelino Ferreyra Wachholtz

OCEANOPOLÍTICA DA ÍNDIA: UMA PEREGRINAÇÃO
AO MAR 39
Rafael Regiani

SECURITIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: SEGURANÇA
HUMANA E RESPONSABILIDADE DE PROTEGER 67
PARA TODOS?
Etiene Vilela Marroni
Flávia Rodrigues De Castro
Alexandre Rocha Violante

SOBRE A IDENTIDADE SUL-AMERICANA EM
DEFESA NA UNASUL 96
Emili Willrich
Lucas Pereira Rezende

A ONU NO CONTINENTE AFRICANO:UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS HUMANITÁRIOS NO SUDÃO DO SUL Leonardo de Andrade Alves Orlando Mattos Sparta de Souza	120
DESAFIOS DA MARINHA DO BRASIL NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA NACIONAL: REFLEXOS DE UMA CRISE NACIONAL MULTIDIMENSIONAL Roberta Lopes da Cruz Antonio	148
PROSUB: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA VOLTADA PARA A CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE DISSUAÇÃO Eduardo Siqueira Brick Pedro Fonseca Junior	175
O PROCESSO DE VINCULAÇÃO DAS ZONAS LIVRES DE ARMAS NUCLEARES DO HEMISFERIO SUL: IMPLICAÇÕES GEOPOLÍTICAS E ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL Elias David Morales Martinez	208

A FORÇA BINACIONAL CRUZ DEL SUR E A EVOLUÇÃO DA CONFIANÇA ENTRE ARGENTINA E CHILE

Váagner Camilo Alves ¹

Matías Daniel Avelino Ferreyra Wachholtz ²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar a Força de Paz Cruz del Sur como elemento importante na evolução das relações diplomáticas entre Argentina e Chile. Tais relações passaram de um padrão conflituoso na área de defesa e segurança, até princípios dos anos 1980, para um de elevada cooperação. Com este fim, o artigo se vale da literatura acadêmica regional sobre “medidas de confiança mútua” - MM.C.M., para apontar a instituição da força de paz binacional como forte indício de que a relação entre os dois países estaria já na planificação da cooperação, derradeiro estágio de confiança mútua na área de defesa.

Palavras chave: Relações Argentina-Chile; Força de Paz Cruz del Sur; Medidas de Confiança Mútua.

¹Doutor. Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. vcamilo@id.uff.br

² Doutorando. Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo (SP), Brasil. ferreyram3@gmail.com

INTRODUÇÃO

A forma com que os países dão atenção às questões de segurança, própria, regional ou global, varia, em grande medida, de acordo com seus processos de construção nacional. Nelas incidem fatores como a formação de fronteiras e projetos de hegemonia regional, dentre outros. Segundo Raymond Aron (2001), o conflito e a guerra - ou seu risco potencial - são elementos fundamentais na formação das nações e dos Estados, muitas vezes estruturando suas coesões sociais e conformando suas políticas externas. No caso da relação entre Argentina e Chile, ambos países foram rivais persistentes que estiveram a minutos de uma conflagração bélica devido a disputas fronteiriças, em fins da década de 1970. O complexo processo de superação das controvérsias, ao longo das extensas fronteiras serradas das Cordilheiras dos Andes, levou décadas, com implicações profundas para ambos os países, o que se manifesta em suas atuais relações bilaterais.

Os interesses mútuos de Argentina e Chile em congelar suas disputas levaram a um “processo de transformação do conflito” a partir meados dos anos 1980 (ORSO & CAPELETTI, 2015), desenvolvendo um ciclo virtuoso que já dura mais de 30 anos e que transformou as relações entre os dois países. Suas políticas externas e de segurança passaram a ter, em níveis elevados, medidas bilaterais de confiança mútua - MM.C.M, o que levou, em última instância, a constituição de uma Força Militar Binacional de caráter permanente: a Força Conjunta Combinada Cruz del Sur. Tal unidade, cuja estrutura de comando foi criada em 2007, representa o projeto de integração militar mais ambicioso existente na América Latina.

Francisco Rojas Aravena (2002) considera que:

As medidas de confiança mútua são um instrumento, uma técnica para o desenvolvimento da paz; não resolvem o conflito ou a diferença de interesses; possibilitam a comunicação e com isso tornam mais transparentes e previsíveis os cursos de ação dos diversos atores envolvidos. Cabe destacar que o processo pressupõe o bom senso e a vontade de evitar o enfrentamento (ROJAS ARAVENA, 2002, p.34).

O clássico livro “Sociedade Anárquica”, de Hedley Bull (1995), aponta a existência de três tradições de pensamento no estudo das Relações Internacionais. A Hobbesiana, que visualiza a relação entre os Estados sob o signo primordial da guerra, a Kantiana, focada no desenvolvimento de interações transnacionais, e a Grociana, corrente com a qual se filia o autor, e que ilumina os aspectos mais cooperativos na relação entre os Estados. Esta cooperação, criadora de normas compartilhadas e instituições reconhecidas mutuamente, é o que se denomina como sociedade internacional. No caso a ser analisado, as M.M.C.M. foram parte importante na evolução das relações bilaterais entre Chile e Argentina em direção a uma interação mais ordeira, produtiva e pacífica. Tomando licença com o argumento do autor, podemos afirmar que nas últimas décadas as relações internacionais na região teriam passado de um padrão hobbesiano para outro, de natureza grociana.

Tal histórico é condizente também com a idéia de que estaria em processo, na área, a constituição de uma Comunidade de Segurança. Este conceito implica em uma situação onde Estados não visualizam, sob qualquer hipótese, emprego da violência em suas relações recíprocas. Pela primeira vez observada operando entre países do Atlântico Norte (DEUTSCH et al., 1957), tal comunidade tem um nível de integração e de conhecimento mútuo entre seus integrantes que impossibilitaria a resolução de controvérsias entre eles pela via dos meios militares³.

As medidas de confiança mútua permitem transformar o padrão de relacionamento interestatal, passando de uma situação primária de hostilidade para outro estágio, mais produtivo e cooperativo. No caso do longo processo de construção de confiança entre Argentina e Chile, seu ponto inicial foi a assinatura do Tratado de Paz e Amizade, em 1984. A ele seguiu-se a Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena, de 1991, firmada pelos presidentes Carlos Menem e Patricio Aylwin. Esta evolução da confiança mútua entre os dois países prosseguiu e pode ser detectada até o tempo presente.

A confiança atingida na área de defesa entre Argentina e Chile se encontra mais institucionalizada e consolidada que a existente, por exemplo, entre sócios estratégicos importantes na América do Sul, como

³ Deutsch divide as Comunidades de Segurança em dois tipos: amalgamadas e pluralistas. As primeiras teriam um nível de integração maior, com processo decisório centralizado. Levariam, ao fim, à fusão dos Estados envolvidos. As do tipo pluralista, mais comumente encontradas no sistema internacional, manteriam a individualidade dos entes cooperativos (DEUTSCH et al., 1957). É este último tipo que se aplica ao caso.

Argentina e Brasil. As relações bilaterais contemporâneas entre Brasil e Argentina não foram, entretanto, marcadas por disputas territoriais que ameaçassem a preparação e mesmo eventual espocar de uma guerra, como aconteceu com Argentina e Chile. A rivalidade histórica Brasil-Argentina, de cunho mais geopolítico, foi substituída, desde a criação do MERCOSUL, por estreita cooperação e diálogo denso e diversificado.

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar as relações argentino-chilenas contemporâneas, considerando a criação da Força Cruz del Sur como importante elemento na construção das medidas de confiança mútua, na área da defesa, entre os dois países. Para tal fim, este texto se divide em três partes. Na primeira parte, descreve-se, de modo global, a evolução histórica das relações argentino-chilenas na área da defesa e da segurança. Após isso, procura-se avaliar o desenvolvimento das medidas de confiança mútua entre ambos os países a partir de 1984, tendo como marco o modelo teórico criado por Francisco Rojas Aravena (2002). A criação da Força Cruz del Sur é apresentada como elemento de planificação da cooperação, última etapa no processo de construção de confiança mútua. Na terceira parte, analisam-se os desafios políticos e operativos que o instrumento binacional de cooperação em defesa enfrenta. Por último, apresentam-se algumas considerações finais.

QUADRO GLOBAL DAS RELAÇÕES ARGENTINO-CHILENAS

O fato de Argentina e Chile compartilharem fronteiras ao longo da Cordilheira dos Andes fez da sua história bilateral a expressão de uma série de litígios limítrofes que, desde a metade do século XIX, tem incidido nas respectivas políticas externas. Várias controvérsias ficaram fixadas na memória histórica de ambas as nações, tais como as corridas armamentistas de 1898 e 1902, incluindo o iminente conflito de dezembro de 1901, e a disputa pela Laguna del Desierto e a Crisis del Beagle (FAUNDES, 2009). Esta última quase levou à guerra, em dezembro de 1978. De fato, há poucos instantes do confronto direto, o conflito foi evitado pela aceitação de sua mediação por parte do Papa João Paulo II.

Tanto a Argentina como o Chile foram circunscrições coloniais da Coroa Espanhola. Foram administradas, no entanto, por diferentes dependências: o Virreinato del Rio de la Plata e a Capitanía General de Chile. Durante os séculos XIX e XX, as demarcações fronteiriças entre os novos Estados independentes ficaram imprecisas, produzindo uma fonte recorrente de tensões e conflitos que somente foram resolvidos,

em grande medida, na década de 1990 (MONCAYO, 2008). Os principais problemas surgiram na área fronteiriça do Canal de Beagle, na Patagônia. Os antecedentes do conflito datam de 1888, sete anos depois da assinatura do Tratado de Limites⁴. Em 1901 apareceu o primeiro mapa argentino em que algumas das ilhas localizadas dentro e ao sul do Canal foram desenhadas sob a soberania argentina. Apesar do pequeno tamanho das ilhas, sua localização estratégica entre os oceanos Atlântico e Pacífico originou um longo conflito entre os dois Estados sul-americanos. Para a Argentina, uma resolução que colocasse os direitos sobre o canal sob controle chileno isolaria a cidade e as bases navais argentinas localizadas em Ushuaia, capital da Província de Tierra del Fuego. Além disso, as ilhas na boca oriental do Canal de Beagle margeiam o Atlântico, e sua ocupação por parte do Chile ameaçaria o ‘princípio bi-oceânico’ estabelecido pelo Tratado de Limites (ITURRA, 2014).

Fazendo uso de um acordo bilateral de arbitragem, assinado em 1971, o litígio acabou sendo submetido à Corte Internacional de Justiça - CIJ. Porém, o veredicto da Corte, conhecido em 1977, foi contrário aos interesses argentinos e, por isso, rejeitado, o que elevou as tensões e deixou os dois países muito próximos de uma guerra aberta, em dezembro de 1978. Ambos era governados, então, por ditaduras militares. A tensão alcançou máxima intensidade, com tropas desdobradas, reservas convocadas e ambas as frotas prestes a iniciar operações de combate. Foi então que o Papa João Paulo II intercedeu e se ofereceu para mediar o conflito. Sua proposta foi aceita pelas partes e a guerra foi evitada (MONCAYO, 2008).

As relações entre os dois países continuou fria e eivada de desconfiança. Durante a Guerra das Malvinas, em 1982, o Chile, a despeito de sua posição neutra, foi o único Estado latino-americano a prestar apoio, mesmo que não ostensivamente, às forças britânicas⁵.

⁴ O Tratado de Limites, assinado em 1881, pelo qual o Chile desistia das suas pretensões na Patagônia, enquanto a Argentina renunciava aos seus direitos sobre o Estreito de Magalhães, contou com a adição de um protocolo, em 1883, que estabeleceu o princípio bi-oceânico. O protocolo atestava que a soberania de cada Estado sobre a linha de costa correspondente era absoluta. Portanto, o Chile não podia reclamar nenhum ponto no Atlântico, nem a Argentina podia reclamar nenhum ponto no Pacífico. Entretanto, as disputas pela demarcação definitiva das fronteiras na área continuaram (ITURRA, 2014).

⁵ Dezesete anos após o conflito vieram a luz dados específicos sobre tal auxílio. Em troca do fornecimento de aviões de ataque e reconhecimento, mísseis antiaéreos e de um radar de longa distância, o Chile forneceu aos britânicos dados de inteligência sobre as forças argentinas durante o conflito que, nas palavras da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, possibilitou “abreviar a guerra e salvar muitas vidas” (YOFRE, 2011, p. 335).

A mediação papal, entretanto, acabou vingando, com a assinatura do supracitado Tratado de Paz e Amizade, em novembro de 1984, já sob a presidência, na Argentina, de Raul Alfonsín. Este acordo delimitou a soberania dos dois países no Canal de Beagle e nos mares adjacentes. Concedeu ao Chile todas as ilhas da zona do Canal, com mar territorial, mas sem projeção ao Atlântico e reconheceu a liberdade de acesso da Argentina aos seus portos no Canal. O Tratado criou uma Comissão de Conciliação. Fixou, também, as condições para convocar um Tribunal Arbitral cujas decisões teriam caráter obrigatório para as partes. Além disso, o Tratado deu origem a uma Comissão Binacional permanente com o objeto de intensificar a cooperação econômica e a integração física entre as duas nações (ITURRA, 2014).

Um dos aspectos fundamentais do processo iniciado pelo Tratado de 1984 foi a constituição oficial, em outubro de 1985, de uma Comissão Binacional de Cooperação e Integração Física entre Chile e Argentina. Os primeiros anos de funcionamento desta comissão não foram muito frutíferos, o que foi revertido a partir de 1990 (ARANCIBIA CLAVEL, 2006, p.13). Os impactos da criação da Comissão Binacional aconteceram em dois planos. O primeiro foi o bilateral, que afetou diretamente os países em questão. O segundo foi local, atingindo às regiões que, por meio da integração física - habilitação de passagens fronteiriças e criação de corredores - permitiu o desenvolvimento e a interdependência mútua. Como apontam Ruz (2008), Percoco (2014) e Iturra (2014), no longo prazo esse Tratado constituiria a pedra fundamental do processo de integração dos dois países, visto que deu forma a uma solução consistente e sustentável dos problemas fronteiriços na zona austral e projetou um cenário futuro não belicoso para as relações bilaterais, por meio da criação de mecanismos de conciliação e arbitragem .

Mais tarde, a conjuntura política definida pelos processos de transição e consolidação democrática em ambos os países criou as condições, nos dois lados da fronteira, para os governantes impulsionarem, politicamente, um processo de integração (RUZ, 2008). Esse processo teve início em maio de 1990, com uma série de reuniões bilaterais que teve como fruto a Declaração Conjunta dos presidentes Carlos Menem e Patricio Aylwim, por intermédio da qual foi elaborada uma agenda comum de assuntos bilaterais. Dia chave para a convergência entre ambos foi o 2 de agosto de 1991, quando, junto com a assinatura da Declaração Presidencial de Limites, os mandatários assinaram outros oito

documentos, promovendo “as condições básicas para a integração física de ambas as nações” (FAUNDES, 2009, p. 58). Na declaração, estabeleceu-se uma Comissão Mista de Limites para resolver vinte e dois pontos limítrofes pendentes e comunicou-se a decisão de submeter à arbitragem a demarcação dos limites no setor compreendido entre o Hito 62 e o Monte Fitz Roy - Laguna del Desierto. Miriam Colacrai (2004) destaca que a amplitude de matérias abordadas tornou possível uma mudança no eixo das relações bilaterais, de conflito por controvérsias limítrofes para uma agenda de trabalho a caminho da integração.

Um indicador do desenvolvimento dos novos laços foi que, entre 1990 e 1995, Argentina e Chile chegaram a uma série de acordos em temas dos mais diversos, como transporte, comércio, educação, integração física, integração energética, aduanas, meio ambiente e turismo. Esse esforço integrador foi acompanhado pelo aumento da atividade comercial recíproca, pela criação de um sistema de controles fronteiriços integrados e, finalmente, pela adesão do Chile ao MERCOSUL, na condição de membro associado (PERCOCO, 2014).

Uma das controvérsias que se prolongou durante a década de 1990, entretanto, foi o litígio sobre os Hielos Continentales. Para chegar a uma solução nessa área, havia sido desenhada uma linha poligonal⁶, que deveria ser aprovada pelos parlamentos argentino e chileno. No entanto, depois de intensas negociações políticas e diplomáticas, a “poligonal” foi deixada de lado. Finalmente, em 1998, o chanceler argentino Guido Di Tella e seu homólogo chileno, José Miguel Inzulza, assinaram o “Acordo para precisar o traçado do limite desde o Monte Fitz Roy até o Cerro Daudet” (1998), que determinou solução de todos os principais assuntos fronteiriços entre ambas as nações (COLACRAI, 2004). A partir desse momento, a relação bilateral se fortaleceu mais e se estabeleceram diversos mecanismos de diálogo, como a Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena. A mesma contribuiu para qualificar o perfil político da relação, reconhecendo o labor parlamentar como eixo do sistema democrático e como um fator de fortalecimento dos vínculos bilaterais. No mesmo sentido, o estabelecimento do Mecanismo Permanente de Consulta e Coordinación Política de Alto Nivel, entre ambas as chancelarias, criou

⁶ Essa linha foi estabelecida a partir de retas que vinculavam pontos, protuberâncias rochosas e outros acidentes geográficos. Desenhada pelo ex-Secretário de Relações Exteriores da Argentina, embaixador Juan Carlos Olima, seguia uma linha média entre a máxima pretendida pela Argentina e a máxima pretendida pelo Chile (COLACRAI, 2004, p. 62).

um espaço para coordenar questões tanto da agenda bilateral como de âmbito regional e internacional (COLACRAI, 2004, p. 33).

A prática das Cumbres Presidenciales Anuales, instalada a partir de 1990, continuou durante os primeiros anos do século XXI. A visita do presidente chileno Ricardo Lagos, em maio de 2000, inaugura o ciclo do novo milênio. A declaração argentino-chilena, resultado dessa visita, caracterizou, pela primeira vez, a relação como uma “aliança estratégica”, enfatizando a complementaridade e os interesses comuns compartilhados. Desde então, como aponta Lorenzini (2017), o termo “aliança estratégica” tem sido uma constante nas declarações presidenciais e nos discursos de política externa de ambos os países.

A partir de 2003, depois da assunção do presidente Néstor Kirchner e durante os três mandatos de signo kirchnerista, a direção em prol do aprofundamento da cooperação entre ambas as nações continuou, mas, como aponta Percoco (2014) e Lorenzini (2017), apresentaram-se também algumas crises na relação, tais como a Crisis del Gas⁷; o episódio de “espionagem” acontecido em Punta Arenas⁸, e o caso de Nuestros vecinos argentinos⁹. Contudo, a rápida e efetiva solução diplomática de vários desses atritos constituiu evidência clara da profundidade que o vínculo bilateral tinha alcançado (PERCOCO, 2014). O fato de tais incidentes não terem escalado demonstrava também a vontade política de ambos os lados de prosseguir no caminho da cooperação.

Nessa direção, o último grande acontecimento na diplomacia bilateral foi a assinatura do Tratado de Maipú de Integración e Cooperación, em 30 de outubro de 2009, pelas as presidentes Cristina Kirchner e Michelle Bachelet. O acordo contemplava o aprofundamento das relações em um amplo leque de temas, entre os quais se destaca a criação de grupo de trabalho para preparar um acordo de livre circulação de pessoas entre

⁷ A Crisis del Gas se iniciou em 2004, em virtude da decisão argentina de reduzir o volume de gás exportado para o Chile, devido à crise energética que o país sofreu em virtude de sua recuperação econômica depois de 2001 (LORENZINI, 2017).

⁸ Caso ocorrido na sede do consulado argentino dessa cidade, no dia 10 de novembro de 2003. Uma nota do ex-embaixador chileno na Argentina, Juan Gabriel Valdez, em janeiro de 2004, reconhecia que o incidente era produto do “ranço de rivalidades anacrônicas”. Assim também o fato foi entendido pelos funcionários próximos ao chanceler argentino, Rafael Bielsa (CECI, 2005).

⁹ “Nuestros vecinos argentinos” foi o título de um artigo publicado no jornal chileno El Mercurio, em maio de 2004, depois reproduzido pelo jornal argentino Clarín. Nesse artigo, Ignacio Walter, renomado político chileno, expressa duras críticas ao governo argentino e à pessoa do presidente Néstor Kirchner, gerando forte polêmica em ambos os lados da Cordilheira (NUESTROS VECINOS ARGENTINOS, 2014).

ambos os países. Incluiu também o compromisso para construção de um trem transandino central e de um túnel no passo Aguas Negras, além de estimular atividades produtivas conjuntas entre regiões e províncias dos dois países. (TRATADO DE MAIPÚ, 2009). Segundo Colacrai, esse tratado provê novos elementos e mecanismos que, se levados à prática, podem transformar a densa e profunda relação de cooperação bilateral existente entre Argentina e Chile em uma verdadeira aliança estratégica (COLACRAI, 2014 apud LORENZINI, 2017).

A EVOLUÇÃO DA CONFIANÇA ARGENTINO-CHILENA

O conceito “Medidas de Confiança Mútua”, MM.C.M, aplica-se em um sentido amplo. São acordos e compromissos gerenciados entre Estados para atenuar percepções de ameaças. Deve-se destacar que eles não se limitam apenas ao âmbito da defesa (ROJAS ARAVENA, 2002).

Para descrever a evolução das MM.C.M entre Argentina e Chile emprega-se, como referências, tanto trabalhos de pesquisadores chilenos, tais como Faundes (2009) e Rojas Aravena (2002), como de argentinos, tais como Colacrai (2004), Percoco (2014), Bárbaro (2014), dentre outros. Tais autores compartilham a avaliação de que o Tratado de Paz e Amizade de 1984 foi o ponto inicial das MM.C.M. entre Chile e Argentina, início de um ciclo virtuoso tendente a superar hostilidades e velhas desconfianças, cujas consequências podem ser vislumbradas, contemporaneamente, no elevado nível de cooperação institucionalizada existente entre os dois países. Isso é melhor entendido por intermédio dos quatro níveis de profundidade de confiança detalhados por Rojas Aravena (2002, p. 35-36). São eles:

1) Erradicação da Desconfiança: neste primeiro nível, os Estados procuram atuar essencialmente sobre os elementos que ameaçam a relação e, portanto, evidenciar que não existem comportamentos ofensivos ou ameaçantes. Nessa instância, podem ser destacados os seguintes tipos de medidas: prevenção do conflito; construção de linhas de comunicação; erradicação das fontes de suspeita; melhora no conhecimento mútuo; estabelecimento de princípios reitores da “nova relação” e avanços em ações unilaterais.

2) Construção da Confiança: implica no estabelecimento de um conjunto sistemático de ações que permitam estruturar um novo padrão de relacionamento. Nessa etapa, o desenho de arcabouços institucionais e a definição de arquiteturas de relacionamento mais permanentes cumprem

papel fundamental. Tais instâncias devem minorar ou abolir percepções de ameaça relacionadas ao uso da força.

3) Aprofundamento da Confiança: nessa etapa, produz-se um incremento nas diversas áreas de inter-relação. As vinculações econômicas, comerciais e financeiras se executam com normalidade entre um significativo número de atores sociais. Os conflitos e diferenças que surgem não transbordam para outras áreas, em particular a política. Cada área temática está revestida dos seus próprios mecanismos de resolução de controvérsias.

4) Planificação da Cooperação: associa-se com o estabelecimento de uma aliança político-estratégica na qual conformam-se estruturas, vínculos e redes de interdependência. É o momento do estabelecimento de políticas comuns entre os distintos atores estatais, incluídas as políticas externas e de defesa.

ERRADICANDO A DESCONFIANÇA

Como já mencionado, a medida fundacional no processo de construção da confiança e, portanto, do começo da erradicação da desconfiança entre Argentina e Chile, foi o Tratado de Paz e Amizade de 1984. Sua importância está no fato de que o mesmo excluiu a ameaça ou o uso da força nas relações recíprocas e estabeleceu a obrigação de empregar apenas meios pacíficos para resolver controvérsias de qualquer tipo entre os dois países (COLACRAI, 2004).

Por outra parte, a Declaração sobre a Proibição Completa de Armas Químicas e Biológicas, também conhecida como “Compromisso de Mendoza”, de setembro de 1991, e a ratificação do Tratado de Tlatelolco, realizada em conjunto com o Brasil, em dezembro de 1994, podem ser entendidos como avanços altamente significativos nesse processo (PERCOCO, 2014). Como assinala Colacrai (2004, p.41) tais medidas “foram passos chaves para consolidar a confiança e a segurança regional, servindo, também, como marco facilitador da aproximação bilateral”.

Outros eventos importantes aconteceram para a consolidação desta etapa. Em 1991, os ministros da Defesa de ambos os países concordaram em realizar reuniões anuais de seus Estados Maiores, com o objetivo de tratar questões militares de interesse comum e possíveis fórmulas de cooperação e coordenação na área da defesa. Mais tarde, em 1994, estabeleceram-se as Rodas de Conversações entre os Altos Mandos das Forças Armadas, celebradas, de forma alternada, em Santiago e Buenos Aires (BÁRBARO, 2014).

CONSTRUINDO A CONFIANÇA

O reforço das medidas de confiança mútua encontra um momento determinante em novembro de 1995, quando Argentina e Chile subscreveram um Memorando de Entendimento, cujo objetivo era fortalecer a cooperação em questões de interesse mútuo na área da defesa e da segurança. Com efeito, criou-se o Comitê Permanente de Segurança - COMPERSEG, tendo como meta o fortalecimento de canais de comunicação bilateral no âmbito da defesa. A primeira reunião do comitê se deu no dia 7 de maio de 1996, em Buenos Aires (VÁRNAGY, 2010; BÁRBARO, 2014). Desde o início, o COMPERSEG tem se colocado como instância que visa o avanço e o progresso da cooperação bilateral e do desenvolvimento de posições comuns.

Em junho de 1997, o Estado Maior da Defesa Nacional do Chile e o Estado Maior Conjunto da Argentina assinaram o “Regulamento do Mecanismo de Interconsulta entre os Estados Maiores Conjuntos e da Defesa Nacional e os Altos Mandos das Forças Armadas do Chile e da Argentina”. O regulamento foi aprovado por intermédio do COMPERSEG, e estabelece um regime de reuniões de consulta com periodicidade anual, realizadas alternadamente em cada país (PERCOCO, 2014).

Pouco depois, em julho de 1997, iniciaram-se as reuniões anuais do denominado “mecanismo 2+2” de chanceleres e ministros da Defesa do Chile e da Argentina. Esse instrumento é dedicado ao aperfeiçoamento das relações bilaterais chileno-argentinas nos campos da segurança internacional e da defesa (BÁRBARO, 2014). No âmbito desses encontros, foi acordada a realização de atividades combinadas entre forças militares chilenas e argentinas. Concordou-se em pensar no estabelecimento de fórmulas de cooperação no território antártico, aprofundou-se a análise conjunta de medidas para aplicar a Declaração Política do MERCOSUL + Bolívia e Chile como Zona de Paz, discutiu-se sobre a situação estratégica na região e avançou-se em temas da agenda de desarme (PERCOCO, 2014).

Outro avanço importante dentro do estágio de “construção da confiança” foi a instrumentação de uma “metodologia padronizada comum para a medição de gastos de defesa”, iniciativa inédita em nível internacional e de grande impacto em nível regional, instrumentada em novembro de 2002, quando da celebração, em Buenos Aires, da IV Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y Chile (BÁRBARO, 2014).

Dessa forma, constata-se que, a partir da segunda metade dos

anos 1990, institucionalizaram-se algumas estruturas bilaterais na área da defesa, particularmente o Mecanismo de Interconsultas dos Estados Maiores, as reuniões 2+2 e o COMPERSEG. Assim, as MM.C.M alcançaram o segundo nível de “Construção da Confiança” .

APROFUNDANDO A CONFIANÇA

Esse novo nível se expressa particularmente na intensificação do intercâmbio comercial e na resolução do último litígio limítrofe (BÁRBARO, 2014, PERCOCO, 2014). Tais avanços motivaram o então ministro chileno de Relações Exteriores, Juan Gabriel Valdés, a anunciar, perante a Assembléia Geral da ONU, que a resolução do último litígio limítrofe dos Hielos Continentales, entre Chile e Argentina, permitiria desenvolver na região não apenas um processo de integração mas “uma verdadeira aliança estratégica” (VALDÉS, 1999).

Aconteceriam, entretanto, no começo do novo milênio, graves problemas políticos e institucionais no âmbito interno argentino. Após três anos de recessão, a Argentina cai em uma crise econômica, política e social cuja expressão máxima se registra em 20 de dezembro de 2001, mês de “cacerolazos”, saques, e decretação de estados de sítio. Em doze dias, a Argentina teve cinco supremo mandatários. A situação afetou a relação bilateral, mas não a vontade política de cooperar. Nesse sentido, foi significativa a visita do presidente Eduardo Duhalde ao presidente Ricardo Lagos, em outubro de 2002, em agradecimento às suas gestões perante organismos internacionais para prestar ajuda à nação vizinha. Em abril do ano seguinte, nas declarações que o mandatário transandino efetuou, destacou-se que as relações entre ambas as nações atravessavam um excelente momento “marcado pelo fim das hipóteses de conflito entre ambos os países e o trabalho conjunto das Forças Armadas em missões de paz no Chipre” (CECI, 2005).

Foi exatamente no meio de uma crise que a amplitude do processo concernente à defesa e segurança conseguiu ser melhor apreciada. A Crisis del Gas, de abril de 2004, pode ser entendida como evidência de que a relação bilateral se encontrava em um terceiro nível de MM.C.M (FAUNDES, 2009). Em essência, o conflito diplomático que se desata pelos cortes de suprimento de hidrocarbonetos, provenientes da Argentina, causou perda de confiança na capacidade do país vizinho para cumprir com seus acordos. O Chile procurou a integração energética com a Argentina sob o princípio da não discriminação, enquanto a suspensão argentina do

abastecimento ao Chile tinha o fundamento de atender o mercado interno. Como o problema se reiterou a cada inverno, mantendo-se de forma crescente nos anos seguintes, a relação se “gasifica” (FAUNDES, 2009). Isto se refletiu, particularmente, na carta de protesto que a chanceler Soledad Alvear enviou a Buenos Aires, em 6 de abril de 2004, afirmando que o corte de gás implicava em “desgastar gravemente o processo integrador”. Porém, o assunto se manteve na esfera do diálogo, descartando-se o uso da força e de qualquer medida de pressão que pudesse romper as relações diplomáticas recíprocas (FAUNDES, 2009).

Em termos gerais, pode-se dizer que a crise do gás serviu como prova da fortaleza da institucionalidade bilateral manifesta perante uma situação de urgência: enquanto se registrava mudança no ritmo da relação, aprofundaram-se os laços em matéria de defesa, com a integração de forças chilenas em unidades argentinas no Chipre, a partir de 2003, e a criação da força de paz combinada (PERCOCO, 2014). Nesse sentido, na ocasião dos 10 anos do início das reuniões do 2+2, o ministro da Defesa José Goñi sustentou que Chile e Argentina iniciaram uma nova etapa no âmbito da defesa. Seguindo proposta de Nilda Garré, ministra da Defesa da Argentina, o ministro Goñi ratificou que “vamos deixar de falar de medidas de confiança mútua para começar a falar de trabalho de cooperação e integração das Forças Armadas” (MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL, 2010).

De acordo com Percoco (2014), Faundes (2009) e Bárbaro (2014), essa afirmação demonstrava uma cabal mudança de paradigma, resultado de um processo político de mais de vinte anos, orientado a mudar substancialmente a natureza do vínculo bilateral. Constatava-se também um reconhecimento tácito e oficial de que ambos os países estavam se aproximando da quarta geração de medidas de confiança mútua, definida pela “planificação da cooperação” e esforço visando à integração militar.

PLANIFICANDO A COOPERAÇÃO: A FORÇA COMBINADA CRUZ DEL SUR

O Tratado de Paz e Amizade de 1984, a Declaração Conjunta Presidencial de 1991 e a resolução por meio de negociações diretas sobre a crise do gás, em 2004, são marcos no processo que consolida a amizade e confiança entre Chile e Argentina. Esse percurso permite compreender como Buenos Aires e Santiago conseguiram elaborar um projeto de integração militar nos moldes da Força Cruz del Sur, a qual simboliza os

primeiros passos em direção ao quarto patamar nas medidas de confiança mútua: a planificação da cooperação (FAUNDES, 2009; BÁRBARO, 2014; PERCOCO, 2014).

A primeira intenção de constituir uma força combinada teve lugar uma em reunião do COMPERSEG, realizada em outubro de 2003. Foi aí que o Chile apresentou proposta denominada “Medidas para desenvolver o treinamento de forças destinadas a cumprir Operações de Manutenção da Paz e participação combinada em futuras Operações de Paz” (GARCÍA & TIBILETTI, 2008). Tal proposta foi analisada pelo Estado Maior Conjunto das FFAA, pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério das Relações Exteriores e Culto da Argentina. Mais tarde, em junho de 2005, realizou-se a “Nona Reunião de Inter-consulta dos Estados Maiores das Forças Armadas da Argentina e do Chile”. Nessa decisiva ocasião se acordou discutir o tema da “Participação Combinada Conjunta em Operações de Paz” (CALAFELL, 2011).

A participação conjunta dos dois países encontra precedentes importantes na integração de frações chilenas no contingente argentino que opera na Missão das Nações Unidas no Chipre - UNFICYP, desde 1995, e na colaboração mutua que os contingentes de ambos os países prestaram-se na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti - MINUSTAH. No mesmo sentido, não podemos passar por alto as significativas experiências de cooperação e de intercâmbio entre os respectivos Centros de Treinamento para Operações de Paz: CAECOPAZ, da Argentina, e CECOPAC, do Chile (VÁRNAGY, 2010; GARCÍA & TIBILETTI, 2008).

Um passo determinante para a conformação da Força Cruz del Sur foi dado no dia 29 de agosto de 2005, em Santiago, com a assinatura do Protocolo de Entendimento entre os Ministérios da Defesa dos dois países. Nessa ocasião, os ministros da Defesa da Argentina e do Chile, José Pampuro e Jaime Ravinet, assumiram um compromisso de desenvolver, em curto prazo, uma força de paz combinada, de caráter permanente, com comando conjunto e com pessoal e equipamentos dos dois países (LA INFORMACIÓN, 2005). Durante o mesmo ano se realizaram quatro encontros de trabalho bilaterais, a cargo dos Estados Maiores Conjuntos dos dois Estados, com a responsabilidade de avançar na cooperação combinada em operações de paz. Como resultado de tais reuniões foi assinada, em dezembro de 2005, a “Ata do Acordo Bilateral entre os Ministérios de Defesa das Repúblicas da Argentina e do Chile

para a Criação de uma Força de Paz Combinada”. Este acordo estabeleceu o formato do Estado Maior Conjunto Combinado - EMCC, passo essencial para criação da Força (VÁRNAGY, 2010).

Como resultado desse esforço, logrou-se importante acordo entre os dois países, denominado “Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur” (MOU), assinado em 4 de dezembro de 2006 (CALAFELL, 2011). Esse MOU (2006) entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2007 e constitui a base jurídico-política sobre a qual se estruturou a Força Binacional. O propósito do acordo foi “determinar a organização e futuro emprego da Força de Paz sob mandato das Nações Unidas, perante uma convocatória oficial e sujeita à aprovação política de ambos os países”. O MOU (2006) continha as seguintes orientações e definição de ações a seguir: criação do EMCC integrado por pessoal das forças armadas da Argentina e do Chile, com funcionamento de um ano em cada país tendo sedes rotativas nas cidades de Buenos Aires e Santiago; organização dos componentes terrestres, aéreo e naval, prontos para realizar desdobramentos a partir de maio de 2008 (MOU, 2006). A última data não foi cumprida, mas o EMCC iniciou suas atividades em janeiro de 2007, com sede inicial na Argentina. A Força Cruz del Sur se instituiu inicialmente com estrutura reduzida, somando um total de 12 oficiais no EMCC, o que facilitaria um acionar rápido em missões. A administração e financiamento da Força corriam por canais independentes em cada nação, assim como o contingente que cada país colocava à disposição da Força, sem que a tropa constitua um corpo em si mesmo (ESTADO MAYOR CONJUNTO, 2012).

A força se estruturou sob três princípios essenciais: a) Combinada e conjunta; b) Seguindo o modelo “Haiti”; e c) Equilibrada (MAC-KINNON & PÉREZ, 2008). Em conjunto, tais princípios dão a amplitude necessária para que participem os três elementos das forças armadas de cada país, obedecendo ao caráter combinado da ação (CALAFELL, 2011). A questão chave, no entanto, é que se tratava de uma estrutura onde a procura de equilíbrio tem relação com o próprio propósito político da iniciativa: colocar à disposição da comunidade internacional uma força efetivamente binacional (PERCOCO, 2014).

Com aquele MOU (2006) se determinou a organização e emprego da força combinada sob mandato da ONU, conforme os parâmetros e

procedimentos do United Nations Standby Arrangement System - UNSAS. Isso significava que o emprego da força binacional só podia ser realizado quando ocorresse um pedido oficial por parte da ONU e desde que contasse com a aprovação de ambos os países (VÁRNAGY, 2010). Também considerava-se condição indispensável a existência de uma resolução do Conselho de Segurança para seu desdobramento, com uma capacidade de resposta dentro de um tempo que ia de 30 a 90 dias, a partir de conhecido o mandato ou resolução do Conselho de Segurança, e uma duração dos desdobramentos de até seis meses (MOU, 2006).

As atividades e encontros bilaterais não cessaram com a assinatura do MOU 2006. Gerou-se um importante acervo de lições aprendidas, que se alicerçaram em um novo MOU, assinado em novembro de 2010. Nesse novo MOU incorporou-se a necessidade de que a missão aprovada pelo Conselho de Segurança, na qual se empregaria a força combinada, estivesse sob controle do Departamento de Operações de Manutenção da Paz e que também permitisse às partes oferecerem a Força combinada para uso sem a solicitação prévia da ONU (MOU, 2010). Outra questão importante foi a possibilidade de ingresso de terceiros países à Força, com previa aprovação da ONU e dos membros fundadores da Força.

Em dezembro de 2010 se produz oficialmente a apresentação, perante a ONU, das unidades que integrarão a Força de Paz Combinada Cruz del Sur, através da assinatura de um MOU entre a ONU e cada um dos países em separado, definindo os recursos que ambas as nações colocavam à disposição da ONU, sob o esquema da força combinada. Previa-se que ela estaria disponível para uso a partir de 2012 (PERCOCO, 2014). Esse evento culmina, oficialmente, o processo de criação da força.

A organização da Cruz del Sur se define, em grandes traços, como uma Força composta por dois componentes principais: uma Força Tarefa Terrestre e um Componente Aéreo, ambos integrados, e um Componente Naval, com meios da Argentina e do Chile.

A Força possui cerca de 1400 combatentes. O componente terrestre é composto por meios dos Exércitos e das Marinhas da Argentina e do Chile. Suas unidades são dois batalhões de infantaria mecanizados e um Batalhão logístico. O elemento naval é constituído por unidades das Armadas de ambos os países, com um navio de patrulha oceânica, dotado de helicóptero embarcado, e uma corveta. Por último, o componente aéreo compõe-se de dois helicópteros da Força Aérea chilena, dois helicópteros da Força Aérea argentina, dois helicópteros do Exército do Chile e dois

helicópteros do Exército da Argentina (ESTADO MAYOR CONJUNTO, 2012).

Seu conceito de emprego visa proporcionar à ONU presença em área de crise com o objetivo de prevenir a escalada da violência. Servirá para assistir, monitorar, ou facilitar um cessar fogo (VÁRNAGY, 2010). A ação da Força Cruz del Sur está delimitada a uma segunda etapa de desdobramento de uma missão de paz, não como força de combate - operações de imposição da paz - mas como força de transição, durante um período de 6 meses, prorrogável, se necessário, a um ano, sob o sistema UNSAS (PERCOCO, 2014). Isto é, o emprego se dará após a ação de uma força de imposição da paz, seja por uma coalizão, seja por um organismo regional. (FAUNDES, 2009).

BALANÇOS E DESAFIOS

A criação da Força Binacional Cruz del Sur tem bases sólidas no desenvolvimento das MM.C.M entre Argentina e Chile. Uma densa rede de instituições, percepções positivas e intercâmbios pessoais constituíram o alicerce sobre o qual ela foi edificada. Por sua vez, a Força Cruz del Sur pode também ser entendida como antecedente, ou projeto embrionário, de uma força supranacional capaz de incorporar outros países (VÁRNAGY, 2010). Certamente ela foi pensada por funcionários argentinos e chilenos como passo importante em um processo de criação de um sistema regional de segurança e de defesa coletiva. Nesse sentido, a ex-ministra da Defesa argentina, Nilda Garré, enfatizou em dezembro de 2006:

Argentina e Chile estão habilitados a articular um esquema com capacidade de expansão na região, cujo centro nevrálgico é esse processo de integração que parte do âmbito binacional e que tem a faculdade de incorporar outros países, como o Brasil (VÁRNAGY, 2010, p. 200).

Em termos qualitativos, a composição da força tem projeto bastante avançado, tanto no contexto regional como global, pois além de sua natureza combinada, Cruz del Sur é, ademais, de natureza conjunta. Esta característica lhe outorga certa vantagem, constituindo veículo mais amplo para o desenvolvimento de coordenação e interoperabilidade entre unidades militares nacionais diversas (CALAFELL, 2011).

As missões mais atrativas e frequentes para a força argentino-chilena serão aquelas vinculadas com as operações de manutenção da paz, de apoio aos processos eleitorais e as operações humanitárias pontuais e de estabilização pós-conflito. Ou seja, operações relativamente seguras e de baixo risco. Essas qualidades diferenciam a Cruz del Sur de outros experimentos de forças combinadas, tais como a African Stand by Force - ASF, cuja estrutura, embora também desenhada para se adequar ao sistema ONU, foi confeccionada para desdobrar forças de combate que pudessem operar em situações de conflito de alto risco, ou para atuar em cenários onde pudesse desenvolver operações de imposição da paz, sob o amparo da União Africana. Por outra parte, Cruz del Sur não está suficientemente desenvolvida se comparada com outros modelos de forças combinadas no mundo, como a Brigada Franco-Alemã, que conforma a base do Eurocorpo, a qual desenvolveu respeitáveis níveis de interoperabilidade, atuando em cenários de crise e tendo a virtude de ser útil aos três pilares da segurança europeia: OTAN, União Europeia e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (VÁRNAGY, 2010).

Além disso, segundo Faundes (2009, p. 69), existem ainda dúvidas a respeito das capacidades políticas e institucionais bilaterais para se avançar no projeto simbolizado pela Força Cruz del Sur. Argentina e Chile acabam de entrar em um novo modelo de relações, baseado na integração, mas com falhas. Embora tenham resolvido seus principais problemas fronteiriços, ainda assomam algumas pequenas diferenças no aspecto limítrofe, o que historicamente foi fonte de crises nas relações bilaterais dos dois países.¹⁰ A força combinada obedece à vontade política dos governantes em países com sistemas políticos presidencialistas. A contingência pode afetar o funcionamento do organismo bilateral. O mais importante, porém, é que a Força não possui um conceito político-estratégico definido. Portanto, sua função está e estará condicionada por fatores políticos (FAUNDES, 2009, p. 70).

Por sua vez, Percoco (2014, p. 94) destaca outras dificuldades relativas à crescente brecha existente no “hardware” militar de Argentina e Chile. Enquanto os gastos militares chilenos representam 1,87% do seu PIB, no caso argentino ele não supera 0,95% (DATOS MACRO, 2016). A maioria dos sistemas de defesa e equipamentos militares que dispõe a Argentina são obsoletos e/ou

¹⁰ Existe uma pequena área situada entre o Monte Fitz-Roy e Cerro Murallón onde as fronteiras ainda não foram devidamente especificadas. Este assunto pode se converter em novo fator de discrepâncias entre as duas nações. Para maiores detalhes, ver BAEZA, 2016.

carecem de manutenção, com tecnologia desenvolvida nas décadas de sessenta e setenta (SARNI, 2013 apud PERCOCO, 2014). Por sua parte, o orçamento de defesa do Chile investe em um plano de modernização que inclui a aquisição de tanques Leopard II, transportes M-113 em diferentes configurações, veículos Marder, aviões F-16, mísseis, fragatas Tipo 23, Tipo L e Tipo M, submarinos Scorpene, um navio logístico de grandes dimensões, um navio de desembarque anfíbio francês e outros equipamentos de última geração (SARNI, 2013 apud PERCOCO, 2014). Tais diferenças tecnológicas entre ambas as forças afeta diretamente as possibilidades de interoperabilidade dos efetivos de unidades combinadas. Uma incompatibilidade entre as equipes de comunicação, por exemplo, poderia colocar em risco um correto desempenho da força (PERCOCO, 2014, p. 95).

O maior desafio da Cruz del Sur, entretanto, apresenta-se na efetivação de seu desdobramento (FAUNDES, 2009; CALAFELL, 2011). Por se tratar de uma força que até o momento não tem sido enviada para cenários reais, existe sempre a dúvida de como será o seu desempenho em tais operações. Tanto a tropa como os oficiais da força combinada devem estar preparados para gerenciar todo tipo de situações. Um caso relevante foi a proposta feita pelo Secretário Geral da UNASUL e ex-presidente da Colômbia, Ernesto Samper, em abril de 2015, sugerindo a participação da Força Cruz del Sur no processo de pacificação do conflito entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC (SCUTICCHIO, 2015). Essa proposta surgiu em um contexto em que a roda de diálogos entre as facções em conflito atravessavam um de seus piores momentos¹¹. Porém, o diálogo continuava existindo. Em tal circunstância, era necessário contar com um árbitro externo, com capacidade para identificar irregularidades e pontos de tensão antes que eles escalassem. Samper sugeriu que uma força de paz regional seria a mediadora mais indicada tanto durante a etapa de negociação como, posteriormente, na de desmobilização.

Em princípio, Argentina e Chile receberam positivamente a ideia de Samper. Em março de 2016, depois de uma reunião bilateral em Santiago, os ministros da Defesa do Chile e da Argentina destacaram o especial interesse em colaborar na Colômbia, em conjunto com a ONU (LA INFORMACIÓN, 2016).

¹¹ Isso ocorria em virtude de um inesperado ataque, efetuado pelas FARC, contra uma unidade do Exército no departamento de Cauca, que deixou como saldo 11 militares mortos. Em retaliação, o presidente Santos levantou a suspensão dos bombardeios sobre os acampamentos rebeldes (SCUTICCHIO, 2015).

Porém, até o momento não existe avanço concreto ou preparo da Cruz del Sur para ser empregada nesse cenário. O mesmo se poderia dizer do caso do Haiti, para onde originalmente se projetava enviar a Força (SCUTICCHIO, 2015). Desta maneira, existem sérios questionamentos sobre a efetividade operativa da Cruz del Sur.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a Força Cruz del Sur seja relativamente pequena - em termos de efetivo, operabilidade e equipamentos militares - e careça ainda de participação em uma operação real, sua formação a coloca como o instrumento de integração militar mais ambicioso e avançado da América Latina. Argentina e Chile apresentam-se na região como capazes de gerar níveis de cooperação institucionalizada e planificação de ação conjunta dos mais elevados e complexos em termos de cooperação militar regional, delegando funções operativas em um instrumento militar comum, com base em estrutura de comando combinada e varias instâncias binacionais de tomada de decisão.

A Força Cruz del Sur também se destaca como espaço que fortalece o compromisso da Argentina e do Chile com a ONU. Ambos os países colocam, sob a órbita das Nações Unidas, uma brigada especificamente preparada para realizar as tarefas próprias de uma operação de manutenção da paz. Em efeito, tanto Chile como Argentina tem se posicionado como exemplos regionais em matéria de cooperação militar multinacional em operações de paz.

Acima de tudo, entretanto, se considerarmos a situação adversarial em que Chile e Argentina se encontravam em 1978, com posturas claramente ameaçadoras em suas relações bilaterais, Cruz del Sur deve ser entendida como um instrumento de confiança mútua - MM.C.M , que diminuiu as percepções de ameaça recíprocas, tornando-se medida de integração na área de defesa que reafirma a transformação de uma relação conflituosa para outra de paz e amizade.

Para além de seu escopo bilateral, Cruz del Sur possui uma estrutura jurídica flexível e aberta aos países vizinhos, o que lhe faculta se converter em um novo espaço de integração militar regional, sob a direção de seus membros fundadores

THE BINATIONAL FORCE CRUZ DEL SUR AND THE EVOLUTION OF CONFIDENCE BETWEEN ARGENTINA AND CHILE

ABSTRACT

This article aims to present the Cruz del Sur Peace Force as an important element in the evolution of diplomatic relations between Argentina and Chile. These relations have changed from a conflicting pattern in the area of defense and security, until the early 1980s, to another of high cooperation. To this end, the paper draws on the regional academic literature on “measures of mutual trust” - MM.C.M, to point the institution of the binational peace force as strong evidence that the relationship between the two countries would already be in the planning of the cooperation, the final stage of mutual trust in the area of defense.

Key Words: Argentina-Chile Relations; Cruz del Sur Peace Force; Measures of Mutual Trust.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA PRECISAR EL RECORRIDO DEL LÍMITE DESDE EL MONTE FITZ ROY HASTA EL CERRO DAUDET (1998). Disponível em: https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdo_para_precisar_el_recorrido_del_1%C3%ADmite_desde_el_Monte_Fitz_Roy_hasta_el_Cerro_Daudet_de_1998 (acesso em 18 de fevereiro de 2018).

ARANCIBIA CLAVEL, Enrique. Integración Militar con Argentina: Medidas de Fomento de Confianza Mutua a Medidas de Integración. *Military Review* (Edição Hispanoamericana), n.º 4, pp. 23-45, 2006.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações, Brasília, Ed. Unb/IPRI, 2001.

BAEZA, Rafael. Territorio y Saber en Disputa. La controversia limítrofe chileno-argentina sobre Los Andes. *Revista de la Historia de la Medicina y de la Ciencia*. Instituto de Historia. Madrid: vol.68, n.º2, 2016. Disponível em: <http://asclepio.revistas.csic.es/index.php/asclepio/article/view/707/1051> (acesso em 18 de fevereiro de 2018).

BÁRBARO, Andrés. Medidas de Confianza Mutua entre Argentina y Brasil: de la desconfianza a la seguridad cooperativa. Tesina de Grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. 2014.

CALAFELL, Horacio. La Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur y su aporte a una potencial estructura de seguridad cooperativa con la República de Chile. *ESGN*, pp.109 – 126, Santiago, 2011.

CECI, Fernando. Argentina y Chile ¿Una relación especial? Encuentros y desencuentros, una constante en la presidencia de Néstor Kirchner. Segundo Encuentro Centro de Reflexión en Política Internacional. *Prospectivas y Perspectivas de Nuestra Política Exterior*. 2005.

CHILE Y ARGENTINA PLANEAN IR JUNTOS EN FUTURAS MISIONES DE PAZ DE LA ONU. *La Información*. Santiago, 2016. Disponível em: http://www.lainformacion.com/politica/defensa/Chile-Argentina-futuras-misiones-ONU_0_903209699.html (acesso em 20 de novembro de 2018).

2017).

COLACRAI, Miriam. La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG). Documento de Trabajo n.º1, julho - 2004.

DATOS MACRO. Comparar economía países: Argentina y Chile. 2016. Disponível em: [http://www.datosmacro.com/paises/comparar/argentina/chile?sector=Gasto+p%C3%BAblico+Defensa+\(%25Presupuesto\)&sc=XEJ3](http://www.datosmacro.com/paises/comparar/argentina/chile?sector=Gasto+p%C3%BAblico+Defensa+(%25Presupuesto)&sc=XEJ3) (acesso em 20 de dezembro de 2017).

ESTADO MAYOR CONJUNTO. Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur. 2012. Disponível em: <http://www.emco.mil.cl/?p=124> (acesso em 13 de janeiro de 2018).

FAUNDES, Cristián. La fuerza combinada Cruz del Sur: análisis desde las medidas de confianza mutua. Revista de Estudios Avanzados, n.º 12, pp. 53-74. Santiago, 2009.

GARCÍA, Fernando & TIBILETTI, Luis. El proceso de relacionamiento estratégico argentino-chileno desde la creación del COMPERSEG hasta hoy: antecedentes, logros y desafíos. Informe Ser en el 2000, Buenos Aires, p. 17, 2008.

ITURRA, Karen Manzano. Arbitraje y mediación: los medios jurídicos tras el conflicto del Beagle. Revista de Historia Americana y Argentina, vol.49, n.º 1, Mendoza, 2014.

LA ARGENTINA Y CHILE EN UN BATALLÓN BINACIONAL. La Nación. Buenos Aires, 29 de agosto de 2005.

LORENZINI, María Elena. La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del Siglo XXI. Relaciones Internacionales, n.º 52, pp. 99-114, 2017.

MAC-KINNON, Ian & PÉREZ, Carlos. Exposición Fuerza de Paz Combinada, Cruz del Sur. Cátedra Operaciones de Paz. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2008.

MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL, CHILE. Libro Blanco de la Defensa Nacional. 2010.

MONCAYO, Guillermo. La mediación papal en el conflicto de la zona

austral. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Serie de Artículos y Tetimonios, n.º 51, 2008.

MOU (2006). Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa de la República y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 4 de diciembre, 2006. Disponível em: <http://tratados.mrecic.gob.ar> (acesso em 25 de outubro de 2016).

_____.(2010). Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la República de Chile y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y de Defensa de la República Argentina sobre Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 22 de noviembre, 2010. Disponível em: <http://tratados.mrecic.gob.ar> (acesso em 26 de outubro de 2016).

NUESTROS VECINOS ARGENTINOS. Página 12. 2004. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-14367-2004-10-03.html> (acesso em 13 de janeiro de 2018).

ORSO, Javier & CAPELETTI, Dalila. La Cuestión del Canal de Beagle y la Transformación de Conflictos. Revista Desarrollo, Economía y Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Fundación Universitaria Juan de Castellanos Colombia, Boyacá, vol. 4, n.º 4, pp. 131-163, 2015.

PERCOCO, Juan Ignacio. Compromiso con la Paz: La Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”. Proceso de conformación y su articulación con la política exterior argentina. Tesina de Grado. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Santa Fe, 2014.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago de Chile, Año 17, n.º 1 - n.º 2, enero-junio, pp. 32-43, 2002.

RUZ, María. La Fuerza de Paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina. Estudios Internacionales 160, Universidad de Chile, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, pp.107-118, 2008.

SCUTICCHIO, Paulo. ¿Una misión de paz sudamericana para Colombia?. Foreign Affaris Latinoamérica. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <http://revistafal.com/una-mision-de-paz-sudamericana-para-colombia/> (acesso em 21 de agosto de 2017).

TRATADO DE MAIPÚ DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA REPÚBLICA ARGENTINA 30 DE OCTUBRE DE 2009. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/48768/Tratado_de_Maip%C3%BA__Chile_octubre_2009__16_p_.pdf?sequence=16 (acesso em 17 de janeiro de 2018).

VALDÉS, Juan Gabriel. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Inauguración del 54º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York.,25 de septiembre, 1999.

VÁRNAGY, Tomás. La Fuerza de Paz Conjunta Combinada ‘Cruz del Sur’: un fruto del consenso entre Argentina y Chile en materia de Defensa. En: Bartolomé, M. (coord.) Seguridad y Defensa en Tiempos del Bicentenario. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. 2010.

YOFRE, Juan B.. 1982 - los documentos secretos de la guerra de Malvinas/ Falklands y el derrumbe del proceso. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

Recebido em: 05/02/2018

Aprovado em: 25/04/2018

OCEANOPOLÍTICA DA ÍNDIA: UMA PEREGRINAÇÃO AO MAR

Rafael Regiani¹

RESUMO

A dependência cada vez maior de petróleo importado por mar, bem como o aumento da presença chinesa na região do Oceano Índico, fizeram com que a Índia voltasse seus olhos também para o mar. Esse interesse tornou-se mais claro na iniciativa diplomática do Sagar Yatra. A projeção da Índia no Índico soa como um destino natural dadas a proeminência da Península Hindostânica nesta bacia e a rica história marítima construída na Antiguidade. Essa rica rede de rotas comerciais marítimas movidas pelo clima de monção é resgatada agora pelo Projeto Mausam. Este artigo analisa a oceanopolítica do governo Modi. O referencial teórico é fornecido pelo historiador K. M. Panikkar. Como fonte, utilizamos todo material disponível ao nosso alcance, tais como livros, revistas, ou sítios.

Palavras-chave: Índia; Oceano Índico; Sagar Yatra; Projeto Mausam.

¹ Mestrando. Pesquisador na Universidade de São Paulo (USP), São Paulo - SP, Brasil.
rr.geousp@gmail.com

“A região do Oceano Índico é uma das minhas principais prioridades políticas. Nossa aproximação é evidente em nossa visão ‘Sagar’, o qual significa ‘Oceano’ e que representa Segurança e Crescimento para Todos na Região. Nós continuaremos a perseguir e promover nossos interesses geopolíticos, estratégicos e econômicos nos mares, especialmente o Oceano Índico” – Narendra Modi

INTRODUÇÃO

O Oceano Índico é de suma importância para o sistema econômico global, posto que em uma porção de suas águas encontra-se o Golfo Pérsico, principal região petrolífera mundial, e que através do Mar da Arábia boa parte dessa produção petrolífera é escoada para os mercados europeus e americano.

A ascensão da China inseriu um novo grande consumidor de petróleo a importar das águas do Golfo o ouro negro que move a economia contemporânea e conferiu ao Oceano Índico importância econômica e estratégica em sua totalidade. Diante dessa dependência de suas linhas de suprimento marítimas, a China elaborou uma geoestratégia de contenção da Índia, a quem percebe como sua maior ameaça no Índico, chamada de Colar de Pérolas, que entre as medidas inclui a construção de uma série de portos e infraestruturas marítimas nos países vizinhos da Índia.

Durante muito tempo sucessivos governos indianos se preocuparam mais com as vulnerabilidades da fronteira terrestre com a China e o Paquistão. Mas a subida ao poder de Narendra Modi representou a chegada de uma ‘brisa oceânica’ na atmosfera de Nova Delhi, cujos ventos políticos passaram a soprar agora na direção do Oceano Índico, como na monção de inverno.

Isso acontecia, pois a percepção histórica é que a fronteira noroeste da Índia, por onde chegaram os invasores muçulmanos, seria o ponto mais vulnerável do território indiano. Mas com a valorização do Índico, a escola de pensamento de Lorde Curzon (1859 – 1925), mais voltada para as fronteiras terrestres, perde força, em favor daquela do historiador e diplomata K. M. Panikkar (1894 – 1963), um adepto das teses do poder marítimo de Almirante Alfred T. Mahan (1840 – 1914). Panikkar chama a atenção para o fato que os últimos invasores da Índia – portugueses

ebritânicos – vieram pelo mar, e que a maior fragilidade territorial da Índia era, então, sua imensa costa.

O desafio do Índico exige que a Marinha indiana, até aqui uma marinha de águas marrons, se equipe e se prepare para ser uma marinha de águas azuis. Essa modernização vem sendo feita com a construção de porta-aviões e submarinos nucleares nacionais, tais como os INS Vikrant, Vishal, e Arihant, para que a Índia se transforme em um Estado provedor de segurança no Índico, capaz de substituir o papel dos EUA, e evitando que os chineses aproveitem esse papel para penetrar na região.

HISTÓRIA DO PODER MARÍTIMO HINDU

A Índia, pela natureza peninsular de seu território, sempre teve uma grande dependência em relação ao mar. É o mar quem controla o regime das monções e assopra ventos úmidos para o continente ao fim do escaldante verão indiano trazendo chuvas que refrescam o povo e irrigam as lavouras, transformando a terra seca em um mar verde de vida abundante, numa sociedade cuja unidade territorial básica era o vilarejo rural. É o mar quem agita os ventos monçônicos, gerando a força motriz do comércio marítimo de um lado ao outro do Índico, alimentando a pujança econômica dos grandes portos indianos.

Embora pudesse existir certo preconceito entre os membros da casta brâmane de que o mar fosse poluído pelos restos mortais lançados nas águas do Ganges, ele era restrito àqueles que viviam nas planícies do norte da Índia, longe do mar. O sul da Índia, com seus grandes portos, era muito ligado ao comércio no Oceano Índico, e tinha uma relação com o mar completamente diferente do norte (Panikkar p. 29). No norte, a vida nacional girava em torno das águas do Ganges; no sul, em torno das águas do Índico.

A importância do mar não se resumia apenas a sua expressividade econômica. Ela também alcançava o campo filosófico servindo de inspiração para lições no plano da política. Na visão hindu do universo político, as regras do jogo de poder mundano eram as mesmas que prevaleciam nas profundezas dos oceanos, isto é, a Matsyanyaya, ou Lei do Peixe, mais conhecida no Ocidente pelo adágio “peixe grande come peixe pequeno”. Na política doméstica o soberano deveria combatê-la, mas na política internacional ela era impossível de ser abolida e o rei deveria adotar um realismo clássico nos moldes da power politics (REGIANI, 2014,

pp. 645-646).

Ao longo da história, vários impérios se aventuraram nas águas do Oceano Índico, como os das dinastias Maurya (322 a.C. – 185 a.C.), Andhra (271 a.C. – 220 d.C.) e Pallava (séculos VI – IX), alguns com mais sucesso até. Se no Índico Ocidental, a navegação era relativamente livre e voltada para o comércio, dada a inexistência de uma potência naval na região – seus navegantes hindus, persas, árabes, etc., o faziam mais por empreendedorismo individual do que a serviço de uma política de Estado por trás –, no Índico Oriental a situação era inversa, e o poder político era ligado a projetos de colonização das margens e controle das rotas de comércio (Panikkar, p. 28). Por isso as duas potências marítimas de mais destaque surgiram nele: os impérios Sri Vijaya (650 – 1377) e Chola (300 a.C. – 1279).

Sri Vijaya era um reino localizado nas ilhas de Sumatra e Java, na atual Indonésia. Sua ascensão como império se deu através do controle do estreito de Malaca, entre os séculos V e VI, afastando piratas e corsários que agiam na região, e monopolizando o controle sobre o estreito através de sua marinha. Todos os navios que passavam pela região eram obrigados a visitar a capital de Sri Vijaya, enquanto que a administração marítima monitorava o tráfego de navios através da rota comercial (Idem, pp. 33-34).

Já o Império Chola construiu seu centro de poder em torno da fértil foz do rio Kaveri, de onde se expandiu pelo sul da Índia. Em 1007 o rei Rajendra construiu uma esquadra capaz de desafiar aquela de Sri Vijaya. Após conseguir estabelecer colônias na península da Malaia, os Cholas passaram a combater os reis de Sri Vijaya em suas próprias águas do estreito de Malaca, em uma rivalidade naval que durou cerca de um século (Idem, loc. cit.).

A decadência do poder marítimo hindu começou com a invasão islâmica a partir da fronteira noroeste. De cultura nômade, vindos do interior da Ásia Central, eram hábeis cavaleiros. Porém as sucessivas dinastias muçulmanas, seja de origem turca, afgã ou mogol, não se preocuparam em desenvolver uma marinha, pois não tinham tradição de navegar, deixando o Índico livre para a dominação portuguesa quando da chegada dos europeus a estas águas (Idem, p. 8).

Os lusitanos, após chegarem na cidade indiana de Calicute, se confrontaram com o soberano da mesma a fim de se estabelecerem na Índia. Contudo, o Zamorim de Calicute dispunha de um poder marítimo considerável e ofereceu resistência. Apesar de menores que as caravelas

portuguesas, seus barcos eram mais rápidos e ágeis, infligindo baixas na esquadra portuguesa e sendo difíceis de perseguir. Os portugueses decidiram se mudar para mais ao norte, se fixando em Goa, que era um reino mais fraco e fácil de se vencer (Idem, p. 52).

A Índia Portuguesa, ou o Estado da Índia, como era chamado, compreendia uma série de feitorias e fortalezas, com Goa de capital. Em 1640, eram por volta de 26 praças, de Sofala, no Moçambique, até Macau, na China, e que geralmente não se estendiam mais do que algumas milhas para o interior. Assim, o Estado da Índia não era um único país, senão um arquipélago de enclaves portugueses, e por isso também se referia a Índia no plural, como as Índias. Estabelecidas em diversos pontos da costa da Bacia do Índico e adjacências, o Estado da Índia só era atingido por mar, só tinha contiguidade territorial através do mar, e só podia ser mantido através do domínio do mar. Por isso a geoideologia da Índia Portuguesa era o de uma talassocracia na Ásia Marítima. (BOXER, p. 11-12)

A geoestratégia portuguesa consistia no controle dos choke points do Índico para monopolizar o comércio marítimo de especiarias das Índias. Esse plano, elaborado por Alfonso de Albuquerque (1453 – 1515), foi posto em prática tomando locais-chave para o controle dos acessos ao Índico e estabelecendo guarnições portuguesas nele. Começando com a posse do Cabo da Boa Esperança, passando pela ilha de Socotra e por Ormuz no Índico Ocidental, e finalizando com Malaca, no Índico Oriental (Pannikar, p. 53).

O declínio do poderio marítimo português, e o poder britânico ainda incipiente, abriram uma brecha para a ascensão do poderio naval maratha na Costa do Malabar, aproveitando-se também do desinteresse pelo mar do Império Mogol. O poder naval maratha se fortaleceu graças à liderança de Kanhoji (1669 - 1729). Vindo de uma família de marinheiros, Kanhoji entrou jovem para a marinha do Império Maratha, e a partir do reinado de Balaji I, Kanhoji ganhou a direção da política naval maratha, que utilizou para fortalecer seu poder naval. (Idem, pp. 58-59)

O primeiro ato de Kanhoji foi fortificar sua base naval em Vijaydurg, sítio bem protegido, localizado em um estuário, era tal que permitia aos navios leves e velozes dos marathas se esconderem subindo o leito do rio de forma que os barcos europeus não podiam alcançá-los. Após eliminar os Sidis – afroindianos que prestavam serviços marítimos ao Império Mogol –, e reduzir os portugueses a um poder menor, Kanhoji se voltou para enfrentar os britânicos. O almirante hindu impôs aos navios

que navegassem em águas territoriais marathas uma taxa de um quarto, o que irritou a Companhia das Índias Orientais. Expedições britânicas organizadas para combater o poderio marítimo de Kanhoji não obtiveram sucesso. A segunda delas, em conjunto com os portugueses, em Kolaba, consagrou o domínio do Império Maratha sobre a Costa do Malabar. Holandeses também enviaram expedições, mas foram igualmente derrotados, e por ter mantido sua invencibilidade naval contra portugueses, britânicos e holandeses, Kanhoji é considerado um dos maiores heróis dos mares indianos (Idem., pp. 59-62).

Ao contrário da Índia Portuguesa, a Índia Britânica era de natureza terrestre. A geoideologia do Raj Britânico era que a Índia não passava de um agregado de diversos territórios em que viviam diversos povos, então sua geoestratégia era definir os limites dessa construção geográfica chamada de Índia com fronteiras científicas de modo a garantir a segurança e defesa do território. Lorde Curzon tendia a ver no mar a fronteira ideal, e em razão disso via territórios separados pelo mar como independentes por natureza. O resultado é que o Ceilão e o Iêmen foram postos sob administrações separadas das da Índia, para o pesar de (Pannikar, 1951) que lamenta a perda do controle do Estreito de Bal el-Mandeb e da ilha de Socotra (1951, pp. 17-18).

A vulnerabilidade naval indiana dentro do Império Britânico ficou evidente na 2ª Guerra Mundial, quando os japoneses capturaram Cingapura em 1942, abrindo uma das entradas do Índico. Os arquipélagos de Andaman e Nicobar foram ocupados e as comunicações marítimas da Birmânia com a Índia foram cortadas, o que permitiu o avanço terrestre do Japão pelo Sudeste Asiático até Imphal, no nordeste da Índia. Por mar, os navios da Marinha imperial japonesa avançaram na Baía de Bengala e bombardearam a frota britânica estacionada em Trincomalee, no Ceilão. A chegada dos americanos pelo Pacífico freou a expansão japonesa no Índico, mas ainda assim submarinos japoneses apareceram até no Mar da Arábia para interceptar navios de suprimentos aliados. (Idem., p. 81)

Panikkar conclui com base na observação da história moderna que “quem controla o Índico tem a Índia a seu mercê”, e que, por isso, “enquanto para outros países o Oceano Índico é só uma das áreas oceânicas importantes, para a Índia ele é o mar vital”. Roga, então, o autor pela montagem de uma marinha forte capaz de proteger a liberdade de navegação no Índico, e, conseqüentemente, a soberania da Índia. (1951, pp. 84-85).

Após a independência, em meio a Guerra Fria, a Índia de Jawaharlal Nehru, com uma marinha fraca e uma ideologia pacifista, adotou como oceanopolítica uma postura de tentar manter fora potências adversárias, como Grã-Bretanha e França. Por isso apoiava movimentos de libertação nacional anticolonialista na África e Ásia, pois os países novos naturalmente seriam fracos e não ameaçariam a Índia. (PANDE, pp. 96-97) E para se proteger de uma eventual agressão de uma das superpotências se aliou com a outra. Quando da independência do Bangladesh - antigo Paquistão Oriental - os EUA, aliados deste último, deslocaram a Força-Tarefa 74, sob liderança do USS Enterprise, para a Baía de Bengala ameaçando bombardear nuclearmente a Índia no caso de uma invasão. A resposta indiana foi solicitar apoio a URSS que, rastreando o porta-aviões americano com um submarino nuclear, o fez desviar de rota, evitando assim um confronto com o porta-aviões indiano INS Viraat que fazia o bloqueio naval da baía.

Mesmo antes de adotar a orientação marítima atual, a Índia sempre demonstrou uma grande capacidade de intervenção nos estados insulares do Índico, região que considera vital para sua segurança. Em 1983 a Operação Lal Dora da R&AW preveniu uma tentativa de golpe em Maurício contra o primeiro-ministro Anerood Jugnauth. Em junho de 1986 o INS Vindhyagiri foi enviado para o porto de Victoria na Operação Flowers are Blooming para frustrar uma tentativa de golpe contra o presidente socialista France-Albert René. Em 1988 a Índia agiu rapidamente na Operação Cactus desembarcando tropas em Maldivas para abortar uma tentativa de golpe de mercenários tâmeis contra o presidente Maamoon Abdul Gayoon. Ainda há que mencionar a força de paz conduzida pela Índia na guerra civil do Sri Lanka durante 3 anos (1987-1990).

ECONOMIA AZUL

Durante boa parte da história recente da Índia, a posição de Nova Delhi influenciou políticas mais preocupadas em salvaguardar as fronteiras com a China e o Paquistão, cujo ponto fulcral era o território da Caxemira, da qual o controle era vital para que a Índia rompesse seu isolamento regional e acessasse os recursos energéticos da Ásia Central (REGIANI, 2015, pp. 63-64). Essa mesma orientação para dentro reverberou sobre a economia através da Revolução Verde, política econômica marcada pela grande aplicação de inovações científicas e tecnológicas no campo, como

fertilizantes, agrotóxicos e máquinas, que impulsionaram a produção agrícola indiana, e voltada para a autossuficiência alimentar.

Contudo, a subida ao poder de Narendra Modi, trouxe uma mudança na orientação geopolítica de Nova Delhi, que passou a enxergar o mar como um espaço estratégico por onde superar seu isolamento imposto pelo Paquistão e conectar-se com o restante da Ásia e do mundo. O porto de Chabahar, na província iraniana de Sistão e Baluquistão, é um exemplo dessa tentativa de obter acesso ao Afeganistão e à Ásia Central através de linhas marítimas (Idem, 2017, p. 115). A política econômica não passou isenta a essa mudança e caminha hoje na direção da Revolução Azul.

Em geral, os países da Bacia do Índico possuem forte orientação à economia costeira por razões geográficas ou históricas. Observando-se o mapa e aliando-o aos conhecimentos da história regional nos permite classificar esse grupo de países da seguinte forma: há aqueles que são de natureza insular, como Maldivas, Seychelles, Maurício, Comores, etc., e possuem economia fortemente ligada atividades marítimas, como pesca e turismo de cruzeiros. Há outros que também são estados insulares, porém de dimensão maior, o que lhes permite desenvolver uma rede urbana e atividades econômicas maiores, porém, como possuem, em geral, interior montanhoso e selvagem, concentram suas cidades na costa e desenvolvem portos, como é o caso da Indonésia, Sri Lanka, e Madagascar. O terceiro conjunto é composto por Estados peninsulares, cujo território se projeta fortemente no mar, tais como a Índia, Malásia, e Qatar. Um quarto grupo de países são aqueles que se situam no continente, mas, de interior desértico, acabam concentrando sua população na costa: Omã, Somália, Baluquistão, e Austrália Ocidental. E o último grupo de países consiste naqueles que possuem um interior fértil, habitável e capaz de se desenvolver, só que, como foram colonizados a partir do litoral, possuem aí sua porção mais rica e povoada: África do Sul, Moçambique, Tanzânia, e Myanmar.

A dependência maior ou menor do Oceano Índico é o que une todos eles, e a Economia Azul é um modelo de desenvolvimento alicerçado no potencial econômico do oceano, e capaz de gerar ganhos mútuos para todos os países desta bacia. Findada a Guerra Fria, enquanto o mundo se globalizava liderado pela tríade EUA, Alemanha e Japão, os países do Índico, fora da influência dos três, se organizavam de forma regionalista promovendo o encontro da Indian Ocean Rim Initiative, realizado em Maurício em março de 1995, com a participação de Austrália, Índia, Quênia, Maurício, Omã, Cingapura e África do Sul. No encontro, os representantes

consideraram como pontos comuns:

- a existência de uma História comum envolvida por interesses comerciais e econômicos que extrapolou o escalão regional para se envolver no mundial;
- buscar, numa cooperação, utilizar melhor seu potencial humano, valorizando a exploração dos recursos naturais do Índico;
- ter sempre por base o respeito a soberania dos Estados, sua integridade territorial, não intervenção em questões internas e coexistência pacífica;
- não abrir mão de relações bilaterais ou multinacionais, estendendo o fórum a todos os Estados ribeirinhos. (CASTRO, pp. 12-13)

Dois anos depois, o núcleo fundador de sete países do Índico expandiu-se com a inclusão de Indonésia, Malásia, Sri Lanka, Iêmen, Tanzânia, Madagascar e Moçambique para formalizar o órgão regional como Indian Ocean Rim Association (IORA) sob “os princípios do regionalismo aberto e inclusivismo de membros, com objetivos de liberalização do comércio e promoção da cooperação comercial. Atividades focariam em facilitação do comércio, promoção do investimento e cooperação econômica” (INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION, 2016, tradução nossa).

A IORA define a Economia Azul como sendo a integração da Economia Oceânica com princípios de inclusão social, sustentabilidade ambiental, e modelos de negócios inovadores e dinâmicos. Espera-se que do fato do Oceano Índico ser uma grande via marítima do comércio mundial, e mais os seus recursos naturais inexplorados, a Economia Azul traga benefícios aos países membros, tais como: incrementar a economia nacional e costeira; gerar empregos, habilidades e capacidades; promover empreendedorismo em novas áreas de atividade econômica; facilitar a interconectividade da economia regional; e utilizar o vasto e inexplorado potencial do Oceano Índico. Oito áreas de prioridade para cooperação na Economia Azul foram identificadas pelo secretariado da IORA: 1) Pesca e Aquicultura; 2) Energia renovável oceânica; 3) Portos e Navegação; 4) Exploração de Minerais do leito marinho; 5) Pesquisa e desenvolvimento de biotecnologia marinha; 6) Turismo; 7) Clusters de conhecimento oceânico;

8) Estados-Ilhéus em Desenvolvimento e Países Menos Desenvolvidos. (INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION, 2016, tradução nossa)

Entre 26 e 29 de outubro de 2015, aconteceu em Nova Delhi, a III Cúpula do Fórum Índia-África. A Declaração de Delhi resultante do encontro prevê a cooperação no campo da Economia Azul com ênfase especial nas seguintes ações: desenvolvimento da pesca sustentável, combater a pesca ilegal e não-regulada, gestão dos recursos marinhos, exploração dos recursos não-marinhos, condução de levantamentos oceanográficos, promoção do ecoturismo, desenvolvimento de energia renovável, redução de risco de desastre através de modernos sistemas de alerta prévio, controle de poluição e outros estudos costeiros e oceânicos. Narendra Modi convidou os líderes presentes durante a cúpula a cooperarem entre si para desenvolverem a Economia Azul:

“Vamos cooperar para o desenvolvimento sustentável da Economia Azul, que se tornará num estímulo importante, no futuro, para a nossa prosperidade. Para mim, faz parte de uma Revolução Azul mais vasta, no sentido de recuperarmos o nosso céu azul e as nossas águas azuis, á medida que avançamos pelo caminho do desenvolvimento limpo”. (CHAND, 2016, p. 19).

Há aqui um potencial para a cooperação entre as políticas econômicas da Revolução Azul da Índia com o projeto de exploração das riquezas marinhas do Amazônia Azul do Brasil. Líder em prospecção de petróleo em águas profundas, o Brasil poderia auxiliar a Índia a desenvolver suas jazidas energéticas marinhas. Pobre em hidrocarbonetos e ávida por energia, a maioria de suas reservas de gás natural estão no mar, como as da bacia do Krishna-Godavari, apesar de estas serem de águas rasas.

PROJETO MAUSAM

No plano econômico e cultural as iniciativas indianas na região do Oceano Índico gravitam em torno do Projeto Mausam. Oficialmente intitulado Mausam: Maritime Routes and Cultural Landscapes, este projeto é de iniciativa do Ministério da Cultura e tem como objetivo resgatar os

antigos laços que a Índia construiu com as nações da região na época da navegação pré-moderna em que os navios utilizavam os ventos sazonais monçônicos para cruzar com agilidade o Oceano Índico de uma margem a outra, daí seu nome.

O projeto foca em dois níveis de ação. Ao nível macro ele pretende reconectar os países do Índico de uma maneira que leve a uma maior compreensão dos valores e preocupações comuns deste grupo de países, e ao nível micro sua intenção é entender as culturas nacionais em seu milieu marítimo regional. (MINISTRY OF CULTURE, 2017, tradução nossa). Para isso divide suas ações em quatro campos de atuação: reviver ligações perdidas com nações; criar ligações aos sítios de patrimônio mundial existentes; redefinir 'paisagens culturais'; e obter nomeação transnacional como Patrimônio Mundial. Os temas de pesquisa abordados pelo projeto são: Centros de Redes de Aprendizado e Conhecimento: transformações do terceiro milênio antes de Cristo até o período colonial; Tradições Oraís e Escritos Literários: conceitualizando o Oceano Índico; Heranças Móveis e Artefatos: inscrições, pedras memoriais, e objetos arqueológicos; Peregrinações e Viagens Religiosas ao longo do Oceano Índico; e Especiarias e produtos culturais ligados a ela: ritos, rituais e cozinha (INDIRA GANDHI NATIONAL CENTRE FOR THE ARTS, 2017, tradução nossa).

Não por acaso o Projeto Mausam foi lançado na 38ª sessão do World Heritage Committee, da UNESCO, realizada entre os dias 15 e 25 de junho de 2014, em Doha no Qatar. Seu objetivo é explorar o mundo multifacetado do Oceano Índico, agrupando as pesquisas arqueológicas e históricas, a fim de documentar a diversidade de interações culturais, comerciais e religiosas, no Oceano Índico. Documentando e celebrando valores culturais comuns e as relações econômicas do Indicus Mundi, o projeto visa transcender as fronteiras étnicas e nacionais atuais, a fim de fortalecer os laços entre os países da bacia do Índico e estabelecer um precedente para o surgimento de novas pontes de cooperação e interações contínuas. (Índia Perspectivas, 2015, p. 18)

E para resgatar essa rica história compartilhada construída é necessária a preservação dos monumentos e paisagens que constituíam as antigas rotas das especiarias, e que servem como memórias vivas daquele período (Figura 1). Por isso o Projeto Mausam tem uma dimensão estratégica e cultural.

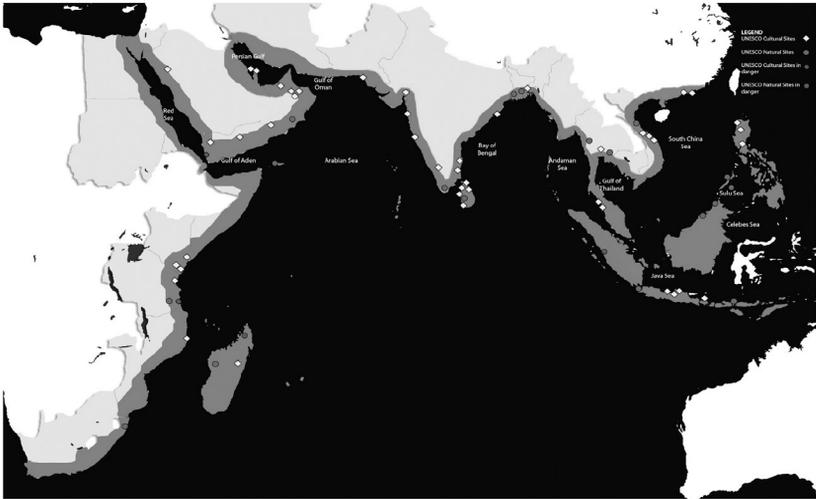


Figura 1 – Sítios arqueológicos e naturais do Indicus Mundi

Fonte: MINISTRY OF CULTURE.

SAGAR YATRA

Entre os dias 10 e 14 de março de 2015, o primeiro-ministro indiano Narendra Modi fez uma visita a três estados insulares do Índico: Ilhas Seicheles, Ilhas Maurício, e Sri Lanka. A iniciativa diplomática chamada de SAGAR Yatra foi a primeira viagem do gênero realizada por um chefe de governo indiano, e visava a intensificar a cooperação da Índia com estados da região nas áreas econômica e de segurança.

Nas Seicheles, Modi se encontrou com o presidente James Alix Michel, no que foi a primeira visita de um primeiro-ministro indiano ao país desde 1981. Com este arquipélago localizado a sul do Mar da Arábia, a Índia firmou pactos em diversas áreas da esfera econômica, como as de hidrografia, energias renováveis, desenvolvimento de infraestrutura, e venda de mapas de navegação. No tocante a segurança, foram doados um barco interceptador de guarda costeira e um segundo exemplar do avião indiano de patrulha marítima HAL Dornier Do-228, além de inaugurado o projeto do Radar de Vigilância Costeira (CHAND, 2015, p. 7).

Em Maurício, Modi reuniu-se com seu homólogo Aneerood

Jugnauth. Para esta república a Índia abriu uma linha de crédito de US\$ 500 milhões para projetos de infraestrutura, assinou acordos relativos à Economia Azul, além de se comprometer a modernizar a rede de transportes marítimos e aéreos na ilha Agalega. Ainda, a Índia presenteou sua pequena irmã insular com o barco de patrulha costeira Barracuda, fabricado por um estaleiro de Kolkata. O navio, embora tenha dimensões modestas, tem grande significado simbólico por ser o primeiro navio militar exportado pela Índia, em que ela demonstra sua capacidade de ser provedora de meios de defesa para os sistemas de segurança dos países da bacia do Índico (Ibid., pp. 7-8).

No último ponto de parada, em Sri Lanka, Modi e o presidente Maithripala Sirisena se encontraram no que foi a primeira visita de um primeiro-ministro indiano ao país em 28 anos. Acordos em diversas áreas foram assinados, além da concessão pela Índia de uma linha de crédito de US\$ 318 milhões para construção de ferrovias, e a promessa de transformar o porto de Trincomalee em um centro petrolífero (Ibid., p. 8).

Um dos movimentos mais importantes do SAGAR Yatra foram os memorandos de entendimento para desenvolver a infraestrutura portuária e aeroportuária nas ilhas Agalega e Assunção, duas pequenas ilhas que quase passam despercebidas no mapa do Oceano Índico. Devido a distância em relação à ilha-capital do arquipélago elas podem ser considerados como ilhas periféricas de seus respectivos países. Agalega fica a mais de 1.000 Km ao norte de Maurício, enquanto Assunção está a mais de 600 milhas náuticas a sudoeste de Seicheles. Juntas, essas instalações veem a se somar a outras facilidades que a Índia já tinha no Índico Sul, como o posto de escuta estabelecido no norte de Madagascar em 2007 para monitorar as atividades de marinhas estrangeiras na região.

PIRATARIA, DISPUTAS MARÍTIMAS, E COLARES ESTRATÉGICOS

Segundo Fernand Braudel historicamente a pirataria é uma forma de guerra secundária que se intensifica nos períodos de interregnum entre duas ordens marítimas e internacionais impostos por duas potências (apud KAPLAN, p. 299). Se por um lado, a exibição de poder marítimo no oceano mundial é considerada um símbolo de poder global, por outro, quando esta potência entra em declínio, seu poder marítimo global também regride, abrindo vazios de poder que são preenchidos, ou por

uma potência regional, ou aproveitados por piratas e terroristas do mar. Este é o caso dos EUA, que após deslocarem suas forças para o Pacífico a fim de conter a China, deixaram um vácuo no Índico que as débeis marinhas da região não conseguirem preencher.

Exemplos do fracasso americano em projetar poder na região do Golfo de Áden, uma das mais afetadas pela pirataria, são a intervenção fracassada na Somália em 1993, e o ataque de barco-bomba contra o destróier USS Cole enquanto reabastecia no porto de Áden, no Iêmen, em 2000. Mesmo Iêmen que durante a Guerra Fria viu sua porção meridional – marítima, e que gravita em torno de Áden – adotar o único regime marxista do mundo árabe e se tornar um aliado soviético. Mais recentemente, uma campanha de ataques com drones americanos contra alvos da Al Qaeda da Península Arábica (AQAP) não demonstrou eficácia em combater células terroristas do grupo que operam no país. E para completar o desastre americano na região, Washington viu seu aliado saudita, utilizando armamentos americanos modernos, sofrer baixas em sua campanha contra a bem menos armada e organizada milícia dos Houthis.

Em contraste com os americanos, a Índia realizou com sucesso a Operação Raahata, destinada a evacuar seus cidadãos do país imerso em conflito. Com agilidade a Índia deslocou navios e aeronaves para o país, que até outras nações solicitaram que as forças indianas evacuassem também seus cidadãos do Iêmen. Entre os dias 1 e 11 de abril de 2015, a Índia foi capaz de resgatar mais de 5.600 pessoas divididas entre cerca de 4.640 indianos e 960 estrangeiros de 41 diferentes nacionalidades, incluindo americanos e britânicos, por exemplo. Desse total, mais de 2.900 cidadãos foram transportados por meio de 18 vôos especiais partindo de Sanaa a bordo de cargueiros Boeing C-17 Globemaster da Força Aérea Indiana ou Airbus A320 da companhia Air India, enquanto outros 1.670 foram retirados por navios da Marinha Indiana a partir de quatro portos iemenitas (*The Hindu*, 10/04/2015).

Demonstrar capacidade de retirar rapidamente seus cidadãos de um lugar é uma necessidade para um país que possui um número de trabalhadores ainda maior na região do Golfo Pérsico, e que poderiam se ver em risco no caso de um conflito armado na região envolvendo Irã e Arábia Saudita, ou EUA.

A pirataria não é o único mal marítimo que afeta a Índia em sua ambição de controlar o Índico. Além da pirataria, Nova Delhi também enfrenta problemas de delimitação de suas fronteiras marítimas, a

semelhança do que ocorre nas terrestres, com seus vizinhos.

Com o Paquistão há a discórdia quanto ao estuário de Sir Creek, uma faixa fronteiriça de 96 km que quando considerada com sua ZEE associada se torna uma área de mais de 8.000 km² (VÁZQUEZ, p. 170). A Índia defende que o limite adotado seja a divisão do canal ao meio entre as partes, mas o Paquistão alega que estuários em regiões pantanosas como o Kuch sofrem mudanças de traçado ao longo do tempo e reivindica o canal todo.

Bangladesh diverge de Índia e Myanmar no tocante a sua ZEE. O formato convexo da Baía de Bengala provoca uma sobreposição das respectivas ZEE's dos três países. A posição da Índia, e também de Myanmar, é usar a bissetriz da área sobreposta para dividi-la e acomodar as reivindicações dos três. Bangladesh alega que seu litoral, por ser inteiramente formado por manguezais – Sundarbans, o maior sistema do tipo no mundo – na foz dos rios Ganges e Brahmaputra sofre alterações da linha da costa, e defende que se utilize a linha de profundidade de 10 metros como referência para delimitar a ZEE. A Figura 2 exibe a ZEE bangladeshí de acordo com as duas posições.

E com o Sri Lanka há reivindicações sobre a pequena ilha de Kachchativu. Esta ilhota de 1,15 Km² foi repassada pela Índia ao Sri Lanka em 1974. Contudo dúvidas quanto ao procedimento legal para a transferência abrem espaços para contestações.

Para proteger suas linhas de suprimento marítimas, bem como fornecer apoio logístico a sua marinha mercante no Oceano Índico, a China financiou e construiu uma série de facilidades que ficaram conhecidas entre estrategistas americanos e indianos como 'Colar de Pérolas'. Dependente do petróleo importado do Golfo Pérsico para mover sua economia, a China busca garantir acesso ao Índico contornando o Estreito de Malaca, seu 'calcanhar de Aquiles', através de sistemas rodoviários que conectam suas províncias interiores diretamente com o Índico. São os casos das províncias de Sinkhiang, que se conecta ao Mar da Arábia por meio do porto de Gwadar, financiado pela China na província paquistanesa do Baluquistão, e de Yunnan, que se conecta à Baía de Bengala através do porto de Kyukpyu, em Myanmar.

A Índia insiste em que o Colar de Pérolas tem o objetivo de cercá-la e mantê-la confinada no Subcontinente Indiano, mas a China nega e diz que seus interesses na região são apenas comerciais. A acusação indiana se baseia na visita de submarinos chineses e navios de inteligência a portos

da região do Índico. A China diz que são apenas parte de operações de antipirataria, mas a Índia questiona que esse tipo de navios não são os mais adequados para este tipo de operação (KUKREJA, 2016).

A resposta indiana foi contornar o colar chinês formando sua própria rede estratégica de portos e aeroportos no Oceano Índico, que visam a manter o acesso da Índia a todos os choke points de entrada/saída do Índico, e a tornem capaz de negar o acesso a potências estrangeiras à bacia. Geoestratégia que se observar-se bem não passa de uma reedição daquela feita pelos portugueses no século XVI.

Omã, país banhado pelo Golfo de Omã, na saída do Estreito de Ormuz, é um dos mais fiéis parceiros. Primeiro país árabe com quem a Índia teceu relações, sua importância aumenta com a presença chinesa em Gwadar. A expansão de bases da marinha paquistanesa, até então concentrada em Karachi, ao longo da costa do Baluquistão com o auxílio dos chineses desperta em Nova Delhi o temor de se criar um 'dilema de Ormuz' para a importação de petróleo do Golfo Pérsico semelhante ao 'dilema de Malaca' que a China enfrenta. Omã, estando na margem oposta, permite a Índia balancear a aliança sino-paquistanesa, através de uma série de relações marítimas que incluem direitos de atracação em portos omanis, utilização de suas bases navais para conduzir operações de antipirataria, posto de escuta em Ras Al-Hadd para monitorar a movimentação chinesa em Gwadar, e o exercícios naval bianual chamado Naseem Al-Bahr (Brisa do Mar, em árabe).

No outro extremo do Índico, o Estreito de Malaca, a Índia é melhor posicionada para sua defesa, uma vez que controla o arquipélago de Andaman e Nicobar, na saída deste estreito. Pela sua extrema importância para barrar uma potência estrangeira de ingressar no Índico, essas ilhas contam com um Comando Regional próprio e único nas Forças Armadas Indianas que integra numa só hierarquia a Marinha, o Exército, a Força Aérea e a Guarda Costeira. A presença estratégica da Índia em Malaca é completada através de exercícios navais com Cingapura, Estado-ilha localizado no outro ponto extremo da passagem. A cada dois anos as marinhas de ambos realizam o exercício naval Singapore India Maritime Bilateral Exercise (SIMBEX).

Maldivas e Sri Lanka oscilam entre China e Índia quanto as suas relações marítimas, também podendo-se dizer o mesmo de Myanmar. O porto birmanês de Sittwe foi reformado pelos indianos e serve como uma forma de acesso ao semi-isolado nordeste da Índia, desempenhando um

papel mais ou menos como o de Chabahar em relação a Ásia Central, uma vez que o porto bangladeshi de Chittagong, que seria a saída natural para os estados nordestinos, tem seu acesso negado aos navios indianos.

No Sri Lanka, enquanto os investimentos indianos se concentram na região norte do país, onde se concentra a minoria tâmil hindu, os chineses investem mais na porção sul da ilha, habitada pela maioria cingalesa budista. O porto de Kankesanthurai, cuja reforma foi financiada pela Índia, é o mais perto da ilha para comércio com aquele país, e também abriga uma base da Marinha do Sri Lanka. A ilha, inclusive, é o maior parceiro comercial da Índia na SAARC. Juntamente de Maldivas, Sri Lanka e Índia fazem parte de um acordo trilateral de defesa que prevê, entre outras coisas, a realização de exercícios entre as guardas-costeiras chamado de DOSTI ('Amizade', em hindí). Os chineses já marcam presença através do porto de Hambantotta, no extremo sul.

Em Maldivas, arquipélago de maioria islâmica, a preocupação da Índia é a limitação de suas forças de segurança, que poderia torná-la alvo de terroristas com armamentos sofisticados, como o que houve na tentativa fracassada de golpe pela Operação Cactus, em 1988. A Índia teme que o arquipélago se transforme numa base para infiltrações de terroristas em sua costa, como no caso dos atentados de Mumbai de 26/11, cujos terroristas adentraram por mar.

Recentemente, na crise diplomática entre Arábia Saudita e Qatar, acompanhando os demais países do Conselho de Cooperação do Golfo sob influência saudita, Maldivas se juntou ao coro, e cortou suas relações com Doha, no que serve de exemplo da difusão do fundamentalismo wahabita no norte do arquipélago, que o arrasta para a órbita de influência de Riad. As ilhas até estavam no roteiro original do SAGAR Yatra, contudo problemas de instabilidade política causados por islamistas fizeram Narendra Modi desistir da visita (KUKREJA, 2016).

Por isso Nova Delhi tenta convencer Male da interdependência da segurança entre eles, e mantém presença no país através de ações de vigilância conjunta e de antipirataria, e de treinamento das forças locais (KUKREJA, 2016). Na esfera econômica, Maldivas fez ofertas à Índia de financiar a construção do projeto IHavan, que visa a tornar o atol onde se localiza num ponto de passagem do valiosíssimo tráfego do Índico. Estrategicamente, há o interesse na antiga base aérea britânica de Gan, cuja localização a torna ideal para contrabalancear a presença americana em Diego Garcia (BREWSTER, p. 59).

O único ponto crítico que escapa ao alcance da Índia é o Canal do Moçambique, porta de entrada do Índico pela rota do Cabo, na África do Sul. A transformação da Marinha Indiana em uma marinha de águas azuis

visa, principalmente, a torná-la capaz de agir no Canal de Moçambique. Assim pode-se observar na Figura 2 que os estados alvos da diplomacia naval indiana no SAGAR Yatra se concentram a meio caminho entre a Índia e Moçambique, visando a formar uma espécie de ponte de bases que conecte a península ao canal, uma geoestratégia chamada de ‘Colar de Flores’ (UNNITHAN, 2015).

Além do aluguel de ilhas para o estabelecimento de bases, a Índia complementa sua presença estratégica no Canal de Moçambique através de outras ações, como a realização de exercícios navais, caso do IBSAMAR, realizado entre as marinhas da Índia e de seus dois parceiros do IBAS – Brasil e África do Sul –, além de patrulhar com seus navios as águas territoriais de Moçambique para fins de repressão à pirataria e de segurança de autoridades, a exemplo do que a Índia fez durante encontros da União Africana, em 2003, e do Fórum Econômico Mundial, em 2004.

O círculo estratégico indiano no Índico é completado com a presença estratégica na Antártida. Aberta em 1983, Dakshin Gangotri foi a primeira base da Índia no continente gelado. Contudo, problemas de subsidiência do solo levaram ao abandono desta e à construção de uma nova base batizada de Maitri, em 1989. As pesquisas desenvolvidas em Maitri envolvem as áreas da geografia, geologia e medicina. Dakshin Gangotri hoje é utilizada apenas como uma base de suprimentos. Mais recentemente uma nova base, chamada Bharati, foi inaugurada em 2012. Localizada a 3 mil quilômetros de Maitri, suas pesquisas abrangem os campos da geologia e oceanografia (NATIONAL CENTRE FOR ANTARCTIC AND OCEAN RESEARCH, 2017).

A fim de proteger suas linhas de suprimento marítimas e ser uma potência provedora de segurança na bacia do Índico, a Índia necessita de uma Marinha à altura de suas ambições, ou seja, montar uma marinha de águas azuis que seja capaz de agir em qualquer ponto deste oceano. Por isso que a indústria naval será uma das grandes beneficiadas do governo Modi, uma vez que se encaixa dentro dos objetivos do ‘Make in India’, da Revolução Azul, e do Projeto Mausam.

MODERNIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA MARINHA

A entrada da China no Oceano Índico gera preocupação na Índia. Porém a China jamais conseguirá projetar-se totalmente neste oceano enquanto estiver ocupada tentando defender as suas próprias águas no Oceano Pacífico. A Índia tenta aproveitar essa distração chinesa para ganhar vantagem sobre ela no Índico, capacitando a sua Marinha para dar uma resposta satisfatória ao desafio chinês na região.

O Plano de Perspectiva de Capabilidade Marítima da Marina Indiana de 2005 prevê uma marinha com 160 navios, sendo 90 navios capitais como fragatas e destróieres, a construção de um terceiro porta-aviões, além de 6 submarinos nucleares para proteger os 3 agrupamentos dos porta-aviões (UNNITHAN, 2015).

A Marinha indiana pretende criar três grupos de porta-aviões: um no leste, um no oeste e um para reserva. Também são três os aeródromos adquiridos pela força ou em desenvolvimento.

O primeiro deles é o antigo porta-aviões russo Almirante Gorshkov. Reformado pelos russos por um valor de US\$ 2,33 bilhões, o INS Vikramaditya, como foi rebatizado, possui uma massa de 44 mil toneladas propelida por um motor a diesel capaz de navegar por 7.000 milhas náuticas antes de precisar reabastecer. Com uma pista de 284 metros de comprimento, ele abriga uma tripulação composta por 110 oficiais e 1.500 marinheiros, além de ser capaz de transportar 34 aeronaves entre MiG-29K e helicópteros (Indian Navy, 2016).

O segundo navio aeródromo é o INS Vikrant, que será a primeira embarcação do tipo fabricada nacionalmente pela Índia. Projetado para substituir o INS Viraat, o mais antigo navio do gênero em atividade no mundo, o INS Vikrant tem a previsão de entrar em serviço em 2018. Também utilizando um motor a diesel, ele será capaz de empurrar suas 40 mil toneladas a uma distância de 7.800 milhas náuticas. Sua pista terá 260 metros de extensão para dar lançamento aos 12 MiG 29K, 8 LCA Tejas e 10 helicópteros que comportará quando estiver pronto, ao cargo da tripulação de 160 oficiais e 1.400 marujos (Ibid.)

Ainda em um estágio de desenvolvimento anterior vem o INS Vishal, outro porta-aviões de fabricação nacional. Mas, ao contrário dos anteriores, este, segundo os critérios estabelecidos pela Marinha Indiana, deverá ter propulsão nuclear para movimentar seu peso projetado de 65 mil toneladas. Os 300 metros de comprimento por 60 de largura deverão ser suficientes para transportar 50 aeronaves entre asas fixas e rotativas. Seu custo estimado é de US\$ 1,5 bilhão, cerca do dobro do Vikrant.

Além da propulsão nuclear, deseja-se que INS Vishal tenha um sistema de catapulta eletromagnética CATOBAR para lançar seus aviões. Os americanos se ofereceram para assistir a Marinha Indiana no desenvolvimento desse sistema de lançamento, que poderia ser do mesmo tipo utilizado no USS Gerald Ford. Uma possível parceria com os EUA na construção do Vishal mantém a orientação de multi-alinhamento do governo Modi, após os russos já terem colaborado na reforma do INS Vikramaditya, e também pode render aos americanos a preferência nos aviões a equipá-lo, pois a versão naval do LCA Tejas vem enfrentando dificuldades em atender as exigências da Marinha Indiana, que poderia optar por um avião estrangeiro (The Diplomat, 09/11/16).

Existe ainda a possibilidade da Rússia construir mais um navio-aeródromo nuclear para a Índia. Referido como Projeto 23000E Storm, ele pesaria 100 mil toneladas e sua pista teria uma extensão de 330 metros, podendo abrigar até 100 aeronaves, incluindo versões do caça russo de quinta geração PAK FA, navais do LCA Tejas e uma tripulação entre 4 e 5 mil homens, e autonomia para passar cerca de 120 dias no mar antes de precisar reabastecer (RussiaToday, 01/03/16).

Caso todos tornarem-se realidade, a Índia será o segundo país com mais porta-aviões do mundo, com quatro (Figura 3), atrás apenas dos EUA.



Figura 3 – Da esquerda para a direita, em sentido horário: 1) INS Vikramaditya, 2) INS Vikrant, 3) representação artística do INS Vishal, e 4) modelo do Storm. Fonte: 1) e 2): INDIAN NAVY; 3) The Diplomat; 4) RussiaToday.

Se em superfície os porta-aviões permitem ao poder aéreo indiano estender seu alcance para a totalidade do Índico, em profundidade a Índia completa a tríade nuclear com a construção de seu primeiro SSBN INS Arihant. A um custo de US\$ 2,9 bilhões, ele visa dar maior credibilidade a capacidade indiana de conduzir um ataque nuclear de resposta a um inimigo, o que sua doutrina nuclear de 'no-first use' requer. Este submarino a torna capaz de lançar mísseis nucleares por terra, mar e ar, uma capacidade que todos os países membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU tem, e que a Índia almeja ser.

O INS Arihant possui 112 metros e pesa 6.000 toneladas. Essa massa toda é movida por uma tripulação de 110 homens e um reator de 83 MW. Seus armamentos incluem mísseis K-15 e futuramente o K-4. Seus quatro tubos de lançamento são suportam disparar até 12 mísseis K-15, ou 4 mísseis K-4. O curto alcance de 750 Km do K-15 significa que o submarino necessita se aproximar da costa adversária para atingir seu alvo, mas o míssil K-4, em desenvolvimento, poderá atingir alvos a até 3 mil Km do ponto de lançamento. (National Interest, 16/09/17).

Maior que o INS Arihant, o INS Aridhman será o segundo submarino nacional nuclear, dos seis que a Índia pretende construir como parte de programa ATV (Advanced Technologically Vessel), submetido diretamente ao Primeiro-Ministro. É projetado para ser mais poderoso que o Arihant, e para isso terá oito tubos de lançamento em sua torre – o que lhe confere a possibilidade de carregar o dobro de mísseis do INS Arihant (24 K-15 e 8 K-4) – e um propulsor nuclear mais potente (Ibid).



Figura 4 – Submarino balístico nuclear Arihant. Fonte: The Hindu, 15/12/2015.

CONCLUSÃO

Fatores ambientais como o regime de ventos favoráveis à navegação, existência de matéria-prima para construção de navios, e uma posição privilegiada em relação ao mar, somados a fatores culturais como o sistema de castas, que garantia uma ordem de profissionais dedicados à construção de navios, permitiram aos diversos reinos da Índia Antiga construir o poder naval com que conquistaram outros reinos da bacia do Índico, e exportaram sua fé construindo templos hindus e budistas, especialmente no Sudeste Asiático. Contudo, como estes reinos viviam em constante guerra uns com outros na disputa pela hegemonia do subcontinente, se enfraqueciam, e desapareciam, fazendo cessar também o seu poder naval.

A Índia moderna, com um Estado unificado, tem melhores condições de explorar todo o potencial marítimo de suas costas e ilhas do que qualquer reino da Antiguidade. No entanto, a construção de um poder naval moderno é muito mais complexa do ponto de vista industrial-

tecnológico, dificuldade que ela deve superar estabelecendo parcerias e cooperações com outras potências do ramo.

A mudança de foco da fronteira terrestre com o Paquistão para a segurança de suas linhas de comunicação marítimas vai aumentar ainda mais a assimetria naval entre a Índia e seu arquirrival islâmico, que, da mesma forma que o Império Mogol, não possui o mesmo poder marítimo. Esse desequilíbrio de forças navais faz com que o Paquistão busque na China um aliado que a proteja do poder marítimo superior indiano, abrindo as portas do Índico para a penetração chinesa em Gwadar. A resposta indiana à entrada da China no Índico é sua aproximação recente com os EUA.

Além das alianças estratégicas, o poder marítimo indiano é completado por iniciativas diplomáticas nos campos econômico e cultural, casos do SAGAR Yatra e do Projeto Mausam. Em que pese um desígnio imperial na visão do Índico com um lago indiano, a Índia quer se fazer um poder benevolente na região, convidando os países da bacia do Índico ao diálogo em organizações regionais como a IORA, a fim de estimulá-los a montarem um sistema de segurança e cooperação econômica sem a interferência de poderes externos à região.

Com todos os elementos presentes é apenas uma questão de tempo para que a Índia volte a ser uma potência marítima como era na época dos Cholas. Tempo que será também um fator crucial para definir quem sairá vencedor na competição entre China e Índia. Vencerá aquele que construir uma frota considerável de porta-aviões e submarinos nucleares no menor tempo. E isto por sua vez dependa da agilidade de cada Estado. Neste quesito o Estado indiano democrático porém burocrático está atrás do Estado chinês ditatorial porém ágil. Será o governo Modi capaz de corrigir estes defeitos?

Para sorte de Nova Delhi é que enquanto Pequim estiver ocupada com o porta-aviões inafundável representado por Taiwan, dificilmente ela conseguirá concentrar forças no Índico, e por em risco a soberania indiana como alertaria K. M. Panikkar.

INDIA'S OCEANOPOLITICS: A PILGRIMAGE TO THE SEA

ABSTRACT

The increasing dependence of sea-imported oil, as well as the rising of Chinese presence in the Indian Ocean region, did India to back out her eyes also toward the sea. This interest become clearer in the diplomatic initiative called Sagar Yatra. The India's projection in Indian Ocean sounds like a natural destiny due to the prominent position of Hindustanic Peninsula in the basin and the rich maritime history build in Antiquity. This old rich sea trade's net fueled by monsoon's climate is recovered now by the Mausam Project. This paper analyses the oceanpolitics of Modi government. The theoretical references are supplied by the historian K. M. Panikkar. As source, we utilize all reachable material, such as books, magazines, or web sites.

Key words: India; Indian Ocean; Sagar Yatra; Mausam Project.

REFERÊNCIAS

Arihant sails out of harbor. *The Hindu*, 15 de Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/cities/Visakhapatnam/ins-arihant-sails-out-of-harbour/article6693951.ece>>. Acessado em: 27/07/2016.

BOXER, Charles Ralph. *A Índia Portuguesa em Meados do Século XVII*. Lisboa: Edições 70, 2015.

BREWSTER, David. *India's Ocean: the story of India's bid for regional leadership*. London: Routledge, 2014.

CASTRO, Therezinha de. Oceano Índico: regionalização e globalização. In: *Geografia e Geopolítica: a contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*, pp. 267 – 288. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

CHAND, Manish. Cor de Código Azul: SAGAR Yatra. *Revista Índia Perspectivas*, v. 29, edição 3, maio-junho 2015.

_____. Mapeamento de novas fronteiras nos laços entre a Índia e a África. *Revista Índia Perspectivas*, v. 30, edição 1, janeiro-fevereiro 2016.

Inaugurando a temporada de mudança. *Revista Índia Perspectivas*, v. 29, edição 3, maio-junho 2015, PP. 16-19.

India's Navy Just built a second nuclear missile submarine. *National Interest*, 16/09/2017. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/indias-navy-just-built-second-nuclear-missile-submarine-22340>>. Acessado em: 20/09/2017.

India's next aircraft carrier will be nuclear. *The Diplomat*, 09/11/16. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2016/11/confirmed-indias-next-aircraft-carrier-will-be-nuclear/>>. Acessado em: 25/01/2017.

INDIAN NAVY. Disponível em: <<https://www.indiannavy.nic.in/>>. Acessado em 02/03/2016.

INDIAN Ocean region a policy priority: Modi. *The Hindu*, 07/02/2016.

Disponível em: <http://www.thehindu.com/news/national/Indian-Ocean-region-a-policy-priority-Modi/article14066184.ece>. Acessado em: 20/11/2016.

INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION. Disponível em: <<http://www.iora.net/>>. Acessado em: 26/12/2016.

INDIRA GANDHI NATIONAL CENTRE FOR THE ARTS. Disponível em: <<http://ignca.nic.in/>>. Acessado em: 04/02/2017.

KAPLAN, Robert D. *Monsoon: the Indian Ocean and the future of American power*. New York: Random House, 2011.

KUKREJA, D. *India in the Indian Ocean*. *India Strategic*, February 2016. Dispo-

nível em: <http://www.indiastrategic.in/topstories4596_India_in_the_Indian_Ocean.htm>; Acessado em: 11/06/2017.

MINISTRY OF CULTURE. Disponível em: <<http://www.indiaculture.nic.in/>>. Acessado em: 07/01/2017.

NATIONAL CENTRE FOR ANTARCTIC AND OCEAN RESEARCH. Disponível em: <<http://www.ncaor.gov.in/antarcticas>>. Acessado em: 15/06/2017.

PANDE, Aparna. *From Chanakya to Modi*. Noida: HarperCollins, 2017.

PANIKKAR, K. M. *India and the Indian Ocean: an essay on the influence of sea power on Indian history*. London: George Allen & Unwin, 1951.

REGIANI, Rafael. A Localização Estratégica de Nova Delhi para a Geopolítica da Índia. *Revista de Geopolítica*, v. 6, nº 2, jul/dez 2015, pp. 52-69.

_____. Geopolítica do Baluquião: gás, nacionalismo e terrorismo. In: CONGRESSO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 2. 2016, Natal. Anais... Natal: UFRN, 2017, pp. 105 – 126.

_____. Uma Análise do Pensamento Político-Estratégico de Kautilya. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., 2014, Niterói. Anais... Rio de Janeiro: Luzes, 2015, pp. 645-654.

Russian 'Storm' top candidate to be India's new aircraft carrier - report. *Russian Today*, 01/03/2016. Disponível em: <<https://www.rt.com/news/334142-india-aircraf-carrier-tender/>>. Acessado em: 03/02/2017.

The great Yemen escape: Operation Rahat by numbers. *The Hindu*, 10 de Abril de 2015. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/specials/the-great-yemen-escape-operation-rahat-by-numbers/article7089422.ece>>. Acessado em: 14/10/2016.

UNNITHAN, Sandeep. India's String of Flowers. *India Today*, 27 de Março de 2015. Disponível em: <<http://indiatoday.intoday.in/story/indian-ocean-narendra-modi-significant-toeholds/1/426012.html>>. Acessado em: 20/02/2017.

VÁZQUEZ, Daniel Day. A Rota da Seda, o Colar de Pérolas e a competição pelo Índico (Parte 1/3). *Revista de Geopolítica*, v. 4, nº 2, pp. 127 - 154, jul./dez. 2013.

_____. A Rota da Seda, o Colar de Pérolas e a competição pelo Índico (Parte 2/3). *Revista de Geopolítica*, v. 4, nº 2, pp. 155 - 195, jul./dez. 2013.

Recebido em: 15/07/2017

Aceito em: 25/04/2018

SECURITIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: SEGURANÇA HUMANA E RESPONSABILIDADE DE PROTEGER PARA TODOS?

Etienne Vilela Marroni¹
Flávia Rodrigues De Castro²
Alexandre Rocha Violante³

RESUMO

Este artigo discute como processos de securitização, em especial no que se refere à temática do meio ambiente, se desenvolvem de maneira parcial e limitada tendo em vista as articulações de poder e status na arquitetura do sistema internacional. Para tanto, leva-se em consideração o corpo teórico desenvolvido no contexto dos anos 1990, com a evolução dos Estudos de Segurança Internacional. Já no campo prático, há que se considerar que, nas últimas décadas, diversos Estados estiveram envolvidos em uma maior dinâmica de proteção e resolução de problemas ambientais que afetam seus cidadãos e seus territórios, fazendo uso de conceitos como Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger a fim de justificar ações políticas. No entanto, as novas responsabilidades imputadas à 'comunidade internacional' não alcançaram o grau de universalidade que os conceitos per se pressupõem. Nesse sentido, a presente discussão busca evidenciar que, em um cenário semelhante de desastres ambientais, os Estados "frágeis" e os Estados "falidos" costumam sofrer sanções substantivas das Nações Unidas, incluindo intervenções humanitárias, em contraposição à inércia relativa aos Estados que apresentam recursos de poder no sistema internacional. As conclusões corroboram a chamada "harmonia de interesses", termo discutido por Edward Carr há mais de 70 anos, e que continua sendo aplicada em boa parte da evolução normativa internacional pelas grandes potências sistêmicas.

Palavras-chave: Securitização; Meio Ambiente; Segurança Humana; Responsabilidade de Proteger.

¹ Doutora. Professora da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Rio Grande do Sul (RS), Brasil. etivm@terra.com.br

² Doutoranda. Pesquisadora na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC), Rio de Janeiro, Brasil. flaviacastro.uff@gmail.com

³ Mestre. Professor colaborador no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. rochaviolante@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Novas abordagens sobre Segurança Internacional e processos de ampliação da agenda de segurança têm se destacado nos estudos da área, assim como nas práticas e políticas conduzidas pelos Estados. Nesse cenário, conceitos como a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger demonstram a emergência de uma nova concepção de soberania, compreendida, cada vez mais, como responsabilidade, que ampliou, significativamente, os deveres do Estado em relação a sua população, enfatizando a noção de soberania popular. Assim, tendo em mente a evolução de um contexto teórico e normativo, a discussão proposta pelo artigo será iniciada a partir da análise do novo cenário que emerge no campo da Segurança Internacional com o fim da Guerra Fria e com o despontar de novos conceitos, uma vez que tais eventos trazem, para o centro dos debates, a atuação, dos Estados em uma nova proposta de arquitetura do Sistema Internacional. A partir de uma contextualização e discussão teórica, propõe-se uma análise situada e pontual sobre respostas estatais conduzidas nesse ambiente normativo, voltado à segurança dos seres humanos. Para tanto, serão analisados dois casos distintos, envolvendo questões ambientais em que os conceitos de Segurança Humana e de Responsabilidade de Proteger foram colocados à prova: o terremoto do Haiti, ocorrido em 2010, e o furacão Katrina nos Estados Unidos da América (EUA), em 2005.

A análise proposta insere-se em uma preocupação sobre as populações que compõem as estruturas estatais e, ainda assim, encontram-se desprotegidas em meio à organização do Sistema Internacional em Estados soberanos que, apesar da incorporação do discurso humanitário, preservam seus interesses e prerrogativas de gerenciamento e controle das populações em seus territórios. Assim, é possível afirmar que a presente proposta de reflexão e questionamento encontra sua relevância baseada em dois eixos principais: a) o momento atual presencia o crescimento de teorias que pleiteiam a necessidade da análise de ameaças mais abrangentes à segurança estatal e de novos sujeitos políticos, além do Estado, a serem protegidos; e b) a articulação de novos conceitos teóricos é acompanhada por um movimento na prática e política da Segurança Internacional, com discussões em comissões ad hoc e com novas propostas para a solução de crises (VIOLANTE, 2017b). Nesse sentido, tal discussão abre caminho para

reflexões sobre um debate mais amplo nas Relações Internacionais, sobre a importância do contexto normativo internacional para o comportamento dos atores. Cabe refletir, então, sobre normas e comportamentos potencialmente variados e conflitantes, que envolvem articulações entre narrativas sobre autoridade e controle estatais sobre territórios e suas populações, bem como compromissos e responsabilidades de proteção dos seres humanos e possibilidades de intervenções para fins humanitários.

As novas formas de pensar a Segurança Internacional, com um discurso voltado para as questões que ameaçam os indivíduos, independentemente de sua inserção em determinado Estado, oferecem alguns constrangimentos no que tange à soberania estatal. A partir da mobilização de conceitos, como a Responsabilidade de Proteger, a mobilização da chamada comunidade internacional para garantir normas internacionais de proteção humanitária dos indivíduos ao redor do planeta torna-se uma potencial ameaça aos modos tradicionais de imaginar a associação política soberana. Porém, não se trata de afirmar que a soberania do Estado é um conceito ultrapassado ou em vias de desaparecer, mas sim de questionar as novas possibilidades de aplicação desse mesmo conceito desde uma perspectiva humanitária. Nesse sentido, a perspectiva, aqui exposta, abre espaço para análise de novos paradigmas de segurança que, ao estarem interessados em lidar com questões transcendentais às prerrogativas estatais, ajudam a transformar, também, o modo como a soberania é percebida, contribuindo para o levantamento de um debate assertivo não somente sobre princípios organizadores das Relações Internacionais, mas como normas são postas em prática pelos Estados.

ENTRE O ESTADO, O HUMANO E A IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES:

REVISITANDO CONCEITOS

Tendo em vista a chamada evolução dos Estudos de Segurança Internacional, com o desenvolvimento do campo da Segurança, de modo a abarcar novos temas e agendas para fins de gerenciamento e controle, pretende-se abordar, aqui, parte dos debates sobre a segurança estatal (ou nacional), a segurança humana e a Responsabilidade de Proteger – conceitos que se apresentam como cruciais para a análise de alguns

processos de securitização. Apesar da complexidade e amplitude da tarefa analítica, considera-se, para fins de exposição didática, a necessidade de delimitar uma discussão teórica sucinta sobre a evolução do campo da Segurança Internacional, salientando as principais questões a perpassar o desenvolvimento desses novos conceitos teóricos e sua devida contextualização.

Na década de 1990, o campo dos Estudos de Segurança Internacional testemunhou uma alteração significativa, referente a sua composição analítica, política e normativa, com o repensar da agenda “estadocêntrica” tradicionalista, em direção a uma nova incorporação de temas. Tal transformação revela esforços coesos no sentido de uma nova imaginação política para a questão da soberania, cada vez menos percebida como situada, apenas, nos Estados e, cada vez mais, justificada como centrada na ideia de indivíduo, com o conseqüente repensar das responsabilidades implicadas na proteção estatal dos cidadãos. Nesse sentido, o campo da Segurança Internacional passa a se apresentar sob nova roupagem, teórica e politicamente, trocando o discurso da soberania como controle ou autoridade (ainda que sem abrir mão totalmente dele) pela narrativa da soberania como responsabilidade em relação a parcelas de seres humanos (aqueles categorizados precisamente como cidadãos de um determinado Estado).

Novas preocupações práticas e teóricas, no tocante ao campo da Segurança Internacional emergiram, assim como uma busca pela transformação da ênfase do período bipolar sobre a segurança estatal e sua re colocação sobre a segurança do ser humano (RODRIGUES, 2012). Alguns teóricos, particularmente aqueles da Escola de Copenhague⁴, como Buzan, Waever e Wilde (1998), pleitearam a ampliação da agenda da Segurança Internacional, vista como devendo abarcar novos fatores para além do âmbito militar, assim como a novas ameaças para além daquelas advindas da imposição estatal – tudo isso sem desconsiderar, por completo, a segurança militar do Estado e suas forças tradicionais. Nesse sentido, se historicamente a Segurança Internacional era compreendida, simplesmente, em termos de ameaças tradicionais à soberania estatal

⁴ Esta Escola se fundamenta nos estudos sobre a Segurança Internacional. Em sua evolução teórica, principalmente na construção de uma nova arquitetura de segurança internacional do pós-Guerra Fria, seus autores passaram a apresentar elementos das correntes Realista, Institucional-Liberal e Construtivista. Dessas análises, surgiram os chamados “novos campos da segurança”: os militares, políticos, econômicos, sociais e ambientais (BLOWER, 2014; VIOLANTE, 2017a), importando, portanto, à discussão deste artigo.

e ao seu território (THOMAS e TOW, 2002), com o final da Guerra Fria emergiram novas tentativas de explicar o que torna os seres humanos seguros. A partir disso, a lógica da segurança nacional, isto é, a lógica da “manutenção do poder de Estado sobre seu território e a garantia de que persistiria no tempo como unidade soberana diante das ameaças colocadas por outros Estados” (RODRIGUES, 2012, p.12) mostrou-se inadequada para sustentação das práticas e estudos de segurança internacional.

O cenário de transformações, evidenciado aqui, contou com uma emergência significativa de questões consideradas de caráter transnacional, como o acesso aos alimentos e recursos naturais, à qualidade e à necessidade de preservação do meio ambiente, bem como o desenvolvimento econômico e social das populações. Tais temas foram, assim, incorporados à agenda de segurança dos governos e ao campo dos Estudos de Segurança Internacional, com um foco, cada vez mais, voltado à ideia de ser humano. A suposta preocupação com o bem-estar e a proteção daqueles que integram as comunidades políticas foi vista como evidência de uma inadequação das abordagens securitárias tradicionais, pautadas pelos princípios de defesa territorial e interesses nacionais. Dessa forma, a perspectiva da segurança do Estado, ou a chamada segurança nacional, com seu entendimento securitário em termos da manutenção do poder de Estado sobre seu território e da garantia de persistência no tempo como unidade soberana diante das ameaças de outros Estados, tornou-se restrita, embora não completamente abandonada (RODRIGUES, 2012). Em outras palavras, emergiu um leque de novos temas a serem vistos como ameaças securitárias que acionam a ação política e o discurso governamental em prol do gerenciamento e do controle, como a mobilidade humana, os desastres ambientais e a escassez de recursos naturais.

Em um cenário pós-Guerra Fria, marcado pelos movimentos de transformação no tocante à soberania e à lógica da segurança que prevalecia até então, com a inclusão de questões não militares e não estatais, a abordagem da Segurança Humana emergiu como tentativa de situar o indivíduo, e não o Estado, no centro das questões securitárias, sem danos em relação ao papel primário do Estado na tarefa clássica de provisão da segurança. Explicitando, ainda mais, a etimologia dessas questões, o conceito, de acordo com Buzan, Waever e Wilde (1998), a securitização pode ser compreendida como uma versão mais extrema da politização de um assunto, já que qualquer questão pública pode ser posicionada num espectro que abrange desde o que é não politizado, passando pelo

que é politizado e atingindo o securitizado. Nesse sentido, a dimensão individual vem contribuir para movimentos de securitização ao lado de componentes tradicionais variados, que oferecem a estrutura ampliada da segurança internacional.

Emerge, então, como marco normativo, a publicação, em 1994, do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁵, com a defesa explícita da adoção pelos Estados do novo conceito de segurança, passando **“da exclusiva ênfase na segurança territorial para um foco maior na segurança da população”** (UNDP, 1994, p.22, grifo nosso). Esse relatório trouxe, para o centro dos debates, a perspectiva da permanência, em alguma medida, da agenda tradicional de segurança por meio da transformação de suas ênfases – com a afirmação de que a segurança também está ligada às **necessidades econômicas, sociais, ambientais e na área da saúde, bem como às tentativas de remoção do uso da força e da violência do cotidiano dos indivíduos** (BOER e WILDE, 2008, grifo nosso).

O relatório supracitado evidenciaria o surgimento, aqui analisado, de algumas mudanças cruciais relativas à Segurança Internacional, com a alteração da ênfase do Estado territorial para o ser humano e a busca da segurança por meio não das armas (KENKEL, 2008). Tais tentativas de alteração e evolução dos Estudos de Segurança Internacional, mas também das práticas e políticas dos Estados, não apresentaram, porém, esforços mais contundentes de especificação e clarificação de princípios e conceitos a serem utilizados sob os auspícios da Segurança Humana. Conforme afirma Paris (2001), o conceito de Segurança Humana acaba, então, se assemelhando ao conceito de “desenvolvimento sustentável⁶”, tendo em vista que todos parecem estar de acordo com sua importância, apesar de não possuírem uma clara definição de sua real significação. Grande parte da crítica em relação à falta de definições precisas passa, necessariamente, pelo próprio movimento de ampliação, quase ilimitada, de ameaças e setores, a partir dos quais a segurança poderia ser pensada e acionada como justificativa para ações e posicionamentos políticos. Diante desse quadro de indefinições, os teóricos críticos acusam esse novo conceito de politicamente vazio, uma vez que, de acordo com Paris (2001, p.93) “se a

⁵ UNDP. United Nations Development Programme.

⁶ Para este artigo, desenvolvimento sustentável refere-se ao atendimento das necessidades das sociedades atuais, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias demandas (RIBEIRO, 2005).

segurança humana significa quase qualquer coisa, então ela não significa, efetivamente, nada”.

A permanência de uma imprecisão teórica e conceitual abre caminho para aplicações discricionárias no contexto das práticas de governo das populações. Paris (2001) sustenta que a maior parte daqueles que apoiam o conceito parece revelar interesses variados em mantê-lo impreciso. Para o autor, sob a ideia vaga da Segurança Humana poderiam se agrupar diferentes atores, como uma coalizão de potências médias, agências de desenvolvimento e Organizações Não-Governamentais em busca de um objetivo em comum: angariar recursos que, anteriormente, eram dedicados à segurança estatal em seu viés tradicional. Indo além das críticas à imprecisão do conceito e suas implicações políticas, outros teóricos apontam que o reforço prático dos Direitos Humanos, nessa nova abordagem securitária, é limitado pela maneira como teria se dado o seu desenvolvimento. Boer e Wilde (2008) apontam que a Segurança Humana foi desenvolvida como um conceito tipicamente “ocidental”, aplicável, apenas, aos países em desenvolvimento⁷, e que enfatiza possibilidades de intervenção nesses locais. Tal crítica, em sintonia com a proposta analítica deste artigo, reforça que, para fazer sentido e possuir coerência, o conceito de Segurança Humana precisaria ser aplicável a todas as regiões com a mesma noção de importância e urgência, uma vez que “[...] se pobreza é a questão, não é somente a pobreza na Índia, mas também a pobreza nos Estados Unidos ou na Polônia” (BOER e WILDE, 2008, p.237). Essa assertiva dos autores envolve, sem dúvidas, a necessidade de se contemplar outros parâmetros e variáveis que não apenas a pobreza como critério de avaliação. Entretanto, a falta de critérios específicos se tornou característica desse novo conceito de segurança, para utilização a bel-prazer das potências com maior poder relativo no sistema internacional, como em uma “harmonia de interesses” sustentada pela moral, como mostrado por Carr (1981) há mais de setenta anos no período entreguerras.

Inserida na discussão sobre a Segurança Humana e no contexto das possibilidades de intervenção de caráter humanitário, a criação do conceito de Responsabilidade de Proteger, em Relatório da International Commission on Intervention and State Sovereignty, referiu-se ao dever

⁷ A inclusão da expressão “Estados em desenvolvimento” é provocativa ao leitor, pois abrange, em seu conjunto, muito mais Estados do que apenas aqueles chamados de “falidos” e/ou “frágeis”, e párias, os quais terão suas definições explicitadas ao longo deste artigo.

da comunidade internacional em proteger a população dos Estados, porém, apenas, quando um governo em questão se mostrar incapaz ou não desejoso de arcar com essa responsabilidade ou, ainda, quando é ele mesmo o responsável por crimes contra parcelas de sua população. Tal proposta passou por um processo de consolidação e foi aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2005, como um dos princípios que deveriam guiar a ação de seus Estados-membros. Cabe ressaltar, todavia, que, apenas o Conselho de Segurança da ONU poderia dar a decisão final sobre qualquer intervenção armada, sob os auspícios humanitários da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger (ICISS⁸, 2001; KENKEL, 2008). No entanto, há bons exemplos em que a aplicação dessa nova responsabilidade se tornou discricionária. A intervenção pós-Terremoto do Haiti, em 2010, e a não intervenção da comunidade internacional no caso do furacão Katrina, em Nova Orleans (EUA), em 2005, são eventos emblemáticos e retratam, mais especificamente, a questão ambiental e sua securitização desde uma perspectiva humanitária enviesada.

A criação do conceito de Responsabilidade de Proteger gerou, assim como o conceito de Segurança Humana, alguns debates sobre a possibilidade de que intervenções ditas humanitárias fossem legitimadas com base em um discurso centrado na proteção do ser humano, mesmo quando movidas por questões securitárias tradicionais, como os chamados interesses nacionais de grandes potências, em busca, por exemplo, de acesso a matérias-primas e recursos ou de produção da estabilidade política mais conveniente para garantia de lucros financeiros. Conforme diz Rodrigues (2012, p.17), a Responsabilidade de Proteger levou à definição de uma “boa prática da soberania – quando os Estados zelam e fomentam os direitos de seus cidadãos – e a má prática da soberania – quando forças do Estado violam os direitos dos seus cidadãos”.

Na posição mais alta das decisões referentes a tais práticas de soberania encontra-se o Conselho de Segurança da ONU, apesar das críticas à possibilidade de que intervenções militares fossem autorizadas com base, apenas, em uma parcela reduzida de países mais poderosos. Nesse sentido, a aprovação do conceito de Responsabilidade de Proteger evidencia que “a concessão de direitos, como sempre, não veio sem a determinação de deveres, tribunais, intervenções coercitivas e o estabelecimento de uma segurança a ser mantida em nome do bem da

⁸ International Commission on Intervention and State Sovereignty.

humanidade” (RODRIGUES, 2012, p.19).

A partir desses conceitos teóricos, questiona-se aqui – desde um olhar sobre práticas e políticas situadas – se os princípios abarcados pela Segurança Humana e pela Responsabilidade de Proteger têm sido aplicados aos Estados de maneira homogênea ou se, apenas, respondem aos interesses estatais diversos e relativos. Cabe ressaltar que a falta de justificativas, embasadas sobre o entendimento de quando e como devem acontecer interferências mais concretas dos organismos internacionais em regiões de conflito (sejam elas quais forem) tem sido, comumente, apontada como pretexto para utilizar e legitimar intervenções militares pelos Estados com maior poder relativo no Sistema Internacional. Assim, critica-se o fato de que as ajudas humanitárias têm seus objetivos usualmente deturpados por questões políticas, em um alinhamento de interesses comuns das potências sistêmicas.

Nesse contexto, considera-se que as ainda chamadas “grandes potências” passaram a utilizar a intervenção humanitária de maneira mais recorrente, seja em seu entorno regional, seja em áreas de interesse no campo da Segurança Internacional. Em 2002, por exemplo, o documento “Reconstruindo as Defesas da América”, tornou clara a preocupação dos EUA com as ditas novas ameaças e os “Estados falidos” e “Estados frágeis”. Nesse cenário, problemas sociais, políticos, terrorismo, imigração, bem como outras questões afetas à segurança humana, capazes de influenciar os interesses estadunidenses, passaram a ser tratados sob a perspectiva do monitoramento para supostos fins de segurança, tornando-os, assim, passíveis de intervenção (BERTONHA, 2011) – ainda que sujeitos a articulações e negociações complexas entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em que os interesses dos membros com direito a veto nem sempre são uníssonos ou coincidentes com aqueles dos EUA.

Sobre Estados falidos, de acordo com Buzan e Hansen (2012), eles são vistos pela chamada comunidade internacional como incapazes de governar de forma adequada seu território e sua população, representando um risco para o bem-estar e a segurança desta última, além de, também, ser considerado como uma ameaça à segurança internacional. Quanto aos Estados “frágeis”, ainda que não haja consenso sobre sua definição, o entendimento mais difundido está em consonância com aquele proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE)⁹, segundo o qual a fragilidade estatal se relaciona à incapacidade ou falta de vontade política em garantir funções básicas governamentais, como a redução da pobreza, a promoção do desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos e da segurança da população. Há que se considerar, porém, a dificuldade em estabelecer linhas divisórias claras entre tais conceitos que, na maioria das vezes, se sobrepõem. Há ainda outra classificação para essas justificações, a do Estado pária, que significa aquele que não mantém conduta considerada dentro das normas internacionais, ou comportamento não aceito pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, no limite superior, em uma escala de “ameaça à segurança internacional”. Exemplos mais explícitos dessa tipologia nos últimos anos foram alguns antigos aliados das potências ocidentais em décadas atrás, como, por exemplo, o Iraque e a Líbia; já o Irã, inimigo declarado do Ocidente desde a Revolução Islâmica, em 1979, reverteu essa situação recentemente, com a assinatura do acordo nuclear para uso pacífico em julho de 2015¹⁰; atualmente a Coreia do Norte é o atual inimigo de maior destaque pelo desenvolvimento de seu programa nuclear e ameaças ao equilíbrio de forças na região. Nesse sentido, as práticas de categorização dos Estados podem ser vistas sob a ótica dos interesses em manter imprecisões conceituais que permitam ações políticas de intervenção, ingerências e assistência em nome de uma suposta comunidade internacional.

Para além da atuação dos Estados mais fortes em uma escala de poder global, a potencial “ascensão do resto”¹¹, tão propagada por Zakaria (2008), não tem evoluído como se esperava na última década. Em uma conjuntura de ampliação da agenda de segurança pela inclusão das “novas ameaças”, como o terrorismo, a migração, a pirataria e os desastres ambientais, a trajetória de suposta ascensão dos países em desenvolvimento tem sido retardada ou redirecionada, principalmente em países considerados menos avançados e classificados como de renda

⁹ Debate sobre o conceito no sítio Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). States of Fragility Reports. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

¹⁰ Irã e potências mundiais chegam a Acordo Nuclear. Página do Globo.com Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/07/reuniao-fecha-acordo-sobre-programa-nuclear-do-ira-dizem-agencias.html>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

¹¹ Entende-se a “ascensão do resto” como sendo a mudança da relação de poder entre as Nações emergentes, tais como o Brasil, China e Índia. Não se trata do declínio do poder estadunidense no séc. XXI, mas da dificuldade dos EUA compreenderem que não podem alcançar seus objetivos nacionais sem a cooperação de outros atores (ZAKARIA, 2008).

média¹² dentro dos critérios da ONU. Nessa compreensão, a ideia brasileira, com uma abordagem crítica de maior “empoderamento” das chamadas Nações em desenvolvimento, pela via multilateralidade, apresentou-se na proposta da diplomacia da presidente Rousseff, em 2011, na ONU. O intento brasileiro em substituir o conceito de Responsabilidade de Proteger por aquele da Responsabilidade ao Proteger, visava não apenas a uma simples alteração semântica, mas a uma crítica mais substancial às relações de poder entre os países. Foram criticados, assim, os excessos das ações coercitivas empregadas nos últimos conflitos pelas grandes potências, inclusive em operações sob mandato da ONU, ao longo da vigência do conceito da Responsabilidade de Proteger (VIOLANTE, 2017a).

A atuação do chanceler brasileiro Antonio Patriota, com a crítica ao emprego das intervenções militares e a proposta de reformulação do conceito de Responsabilidade de Proteger, visava a uma estratégia mais adequada em termos da garantia da proteção de indivíduos nas operações pautadas por motivo humanitário. Ressalta-se, ainda, a busca por uma retomada do controle por parte dos países afetados pelas medidas tomadas no plano da segurança internacional, principalmente em ações de intervenção militar direta, e tendo em vista as lacunas que o conceito de Responsabilidade de Proteger permitia junto a países considerados frágeis e/ou falidos. Entretanto, a proposta de combate aos abusos e exageros de poder não logrou êxito nem mesmo entre os países dos BRICS, com exceção da África do Sul (SARAIVA, 2016). Já entre os Estados com maiores recursos de poder, a perspectiva suscitada pela contraproposta do conceito de Responsabilidade ao Proteger levantou novos debates sobre os limites práticos e éticos das intervenções militares, bem como sobre a participação ampliada de Estados nos projetos e tentativas de reformulação da arquitetura do internacional.

A discussão proposta neste estudo, a partir da exposição de alguns conceitos teóricos e de sua análise crítica, tem como objetivo primordial oferecer uma base conceitual e um contexto prático-normativo, a partir dos quais seja possível refletir sobre atuações políticas específicas. Em outras palavras, os esforços de transformação dos Estudos de Segurança Internacional e da arquitetura normativa do Sistema Internacional, desde

¹² Países Menos Avançados são considerados os mais pobres do mundo, de acordo com critérios socioeconômicos da ONU. Estes países recebem ajuda da comunidade internacional em prol do desenvolvimento. Países de Renda Média representam um degrau acima dos Países Menos Avançados, mas também demandando cooperação internacional significativa.

a produção de novos conceitos e princípios, que funcionam para embasar ações políticas, não podem prescindir de uma análise que leve em conta práticas específicas levadas a cabo neste novo cenário. Cabe, assim, refletir criticamente sobre alguns distanciamentos entre o discurso político e a prática estatal, levantando suas ambivalências – ainda que sem a pretensão acadêmica de necessariamente resolvê-las.

DESASTRES NATURAIS EM UM NOVO CONTEXTO NORMATIVO:

UM OLHAR ANALÍTICO A PARTIR DO HAITI E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A instabilidade política no Haiti, gerada pela deposição do presidente eleito Jean-Bertrand Aristide, em 2004, causou conflitos que abalaram significativamente a economia e as instituições do país. A crise vivenciada pelos haitianos, nesse período, fez com que Estados Sul-Americanos reunissem esforços conjuntos para uma iniciativa regional sob condução da ONU, que ficaria conhecida como “Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti” (MINUSTAH). Tal iniciativa foi liderada, então, pelo Brasil e composta, em sua maioria, por efetivos militares dos Estados Sul-Americanos e, em menor escala, pela França, Espanha, Índia, Jordânia, EUA, entre outros países. Conforme nos diz Hirst (2007, p.1), essa missão foi guiada por alguns princípios particulares, como: “a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político, com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social”. Ela também aponta que as justificativas para a criação da MINUSTAH basearam-se na perspectiva de uma realidade política, econômica e social em descontrole, com colapsos institucionais e uma escalada da violência, que tomou conta do país a partir do ano de 2003. Coloca-se, ainda, que a missão não se limitaria, apenas, à manutenção da ordem local, mas, também, abrangeria diversas tarefas, como segurança pública, ajuda humanitária, proteção dos direitos humanos e meio ambiente, além do desenvolvimento econômico.

A MINUSTAH foi considerada um sucesso até finais do ano de 2009, a partir da perspectiva de que seria possível verificar, no cenário do país, resultados positivos da cooperação sul-americana nos âmbitos das políticas sociais, do desenvolvimento econômico, dos direitos humanos e do fortalecimento institucional. Assim, até o desastre natural, que

assolou o Haiti em 2010, com a ocorrência de um terremoto significativo, verificou-se uma evolução na reorganização institucional do país. O terremoto, ocorrido em janeiro de 2010, ocasionou cerca de 250 mil feridos, 1,5 milhões de desabrigados e mais de 200 mil mortos, levando a comunidade internacional (principalmente a ONU e os EUA) a criar um novo sistema de tutela sobreposto ao Estado haitiano, dentro do quadro de uma operação de paz (HIRST, 2011). Essa nova intervenção ampliou os contingentes militares e policiais da MINUSTAH e produziu a diluição de sua marca regional, incrementando a presença e o peso da liderança política e econômica estadunidense. Assim, apesar de um quadro inicial de melhora no Haiti, no âmbito da proposta regional levada a cabo pela MINUSTAH, a ocorrência do terremoto adicionou novas emergências à lista de vulnerabilidades que já marcavam o país, como as destruições causadas por furacões, ocorridos em 2008, e os pagamentos de débitos no Sistema Internacional, que obstruíam os investimentos em setores nacionais relevantes, como saúde, educação e infraestrutura.

Quanto à participação do Brasil na MINUSTAH após a perda do forte caráter regional sul-americano, é possível afirmar que, mesmo depois da significativa interferência militar dos EUA no episódio do terremoto de 2010, a assistência brasileira dada ao Haiti manteve a sua continuidade, apenas com algumas modificações (BRAGA, 2009; 2010; ROMÃO, 2012). A maior assertividade da Cooperação Sul-Sul, dada pelos governos Lula e Rousseff (2003-2016), proporcionou uma política de contenção de danos maiores, em ações que asseguraram, também junto a outros países, o perdão integral por parte dos credores internacionais à dívida externa haitiana, além da implementação de novos projetos desenvolvimentistas na infraestrutura, agricultura, saúde e educação áreas autóctones de sua forte Cooperação Técnica para o Desenvolvimento Internacional (VIOLANTE, 2017a). Apesar disso, a atuação dos países sul-americanos tornou-se modesta diante do considerável protagonismo assumido pelos grandes doadores, fazendo com que a contínua presença sul-americana se apresentasse mais pela solidariedade na tarefa humanitária do que pela real capacidade desses países de “projetar atributos no campo da governabilidade democrática e do desenvolvimento sustentável” (HIRST, 2011, p.68).

Com essa nova fase da intervenção, o Haiti, que no início do século XIX dera início aos processos de independência e abolição do trabalho escravo, “duzentos anos depois se viu compelido a aceitar a suspensão

parcial de sua soberania, como o único caminho para evitar sua extinção”. Mais do que uma decorrência do desastre ambiental que assolou o país em 2010, a suspensão parcial da soberania do Haiti demonstrou ser resultado de uma conjuntura histórica complexa, que combinou “infortúnios, espólio e negligência internacional e local” (HIRST, 2011, p.71), que deteriorou ainda mais as condições sociais e econômicas do país e atingiu seu ápice por meio da manifestação do terremoto. O Haiti passou a ser considerado, então, um Estado falido, que não possuía as prerrogativas convencionais de um Estado soberano (KRASNER, 2004; 2005). O estabelecimento de uma soberania compartilhada aparecia, então, como a única maneira de restaurar a capacidade de governo sobre a população e o território haitianos. Nesse sentido, a suposta preocupação com as “novas ameaças” produziu o enfraquecimento da soberania do país, sob a justificativa da ajuda humanitária¹³ e com a “despropositada presença de contingentes militares” (HIRST, 2011, p.74). Ainda que seja possível afirmar, com certa tranquilidade, que a ajuda dos países com maiores recursos de poder proveu aportes emergenciais humanitários cruciais ao país, também vale notar a ausência de ações mais assertivas em relação ao desenvolvimento¹⁴, anos após o desastre natural.

Embora o terremoto de 2010 tenha agravado a situação doméstica haitiana e chamado, ainda mais, a atenção internacional para o quadro de vulnerabilidade que marca o país, o índice dos Estados falidos (Failed State Index) considera, desde o início de sua publicação, em 2005, o Haiti como um dos quinze Estados “mais falidos do mundo” (PETRUS, 2012). Ainda assim, o Haiti apresenta uma considerável importância estratégica e geopolítica para a segurança dos EUA, principalmente a partir do lançamento da estratégia National Strategy for Maritime Security (2005), que visou ampliar as plataformas de cooperação nos Estados e em Organizações Internacionais Regionais, de forma a criar ambientes seguros e favoráveis à segurança regional – abarcando, assim, a segurança estadunidense. Tal cenário de preocupação com a segurança dos EUA em

¹³ A ajuda humanitária tem se desenvolvido ao longo dos últimos dois séculos. Sua prática se baseia em sete princípios fundamentais, adotados por unanimidade na 20ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, em 1965, quais sejam: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade. Destes princípios, destacam-se como mais importantes os três primeiros.

¹⁴ A ajuda ao desenvolvimento se conceitua como sendo o desenvolvimento necessário para a reestruturação e pacificação de uma sociedade. Possui um caráter mais político que a ajuda humanitária, ao passo que não estão completamente dissociadas. A ajuda humanitária, em sentido amplo, engloba a ajuda ao desenvolvimento (VIOLANTE, 2016).

seu entorno regional, também pode ser visto como evidente em períodos posteriores, com a criação do chamado United State Africa Command (AFRICOM), em fevereiro de 2007, e o reforço do United States South Command (USSOUTHCOM), em 2008. Assim, o contexto, por exemplo, de reativação da quarta frota estadunidense pode ser visto como buscando a promoção dos objetivos de segurança nacional dos EUA nesse espaço marítimo do Atlântico, sendo utilizado como instrumento de cooperação militar, de capacitação técnica para civis e militares e de ajuda humanitária (VIOLANTE, 2017a).

Ademais, a capital do Haiti, Porto Príncipe, dista apenas 1140 km, ou ainda 593 milhas náuticas de Miami, no Estado da Flórida. É uma distância muito pequena, sendo que o mundo se encontra cada vez mais dominado pelas disparidades e inquietações derivadas de crises políticas, econômicas e sociais, motivadas pelos conflitos Norte X Sul e pelas chamadas “novas ameaças”.

O caso do Haiti pode ser visto como emblemático desde a perspectiva crítica sobre o campo da Segurança Internacional, uma vez que representa, de forma clara, a formação de laços entre o campo do desenvolvimento e da segurança no contexto do pós-Guerra Fria. Conforme publicado no Relatório de 1994 das Nações Unidas, intitulado *Agenda for Development*, os conflitos em áreas remotas foram considerados fonte de preocupações relativas à segurança e ao desenvolvimento em outras regiões e Estados do globo. Nesse contexto, as maiores ameaças securitárias são vistas como relacionadas, diretamente, aos chamados Estados “falidos” e aos Estados em desenvolvimento, que devem ser alvo de políticas internacionais, supostamente voltadas a um desenvolvimento que ajude no alcance da paz duradoura e da Segurança Internacional. Seria preciso, então, reconstruir tais Estados, para prevenir conflitos e ameaças securitárias em variadas regiões. No cenário haitiano, as medidas para a reconstrução estatal e para a promoção do desenvolvimento passariam, necessariamente, pela apresentação de um suposto bom comportamento, vinculado à adoção, por parte do país, dos valores e princípios disseminados por doadores internacionais, compondo uma agenda neoliberal de preceitos. A capacidade de formular a agenda de transformações no Haiti estaria, assim, nas mãos dos atores externos (especialmente os EUA), que assumiram as tarefas de doação de recursos financeiros e de fornecimento de missões armadas no território (CASTRO, 2013).

O Estado falido é comumente percebido como “carente de algo, se

comparado em certos aspectos com o Ocidente e, portanto, necessitando de uma mãozinha” (BUZAN e HANSEN, 2012, p.305). Neste sentido, diante de locais e regiões que apresentam suposta falência, a chamada comunidade internacional – com destaque para os EUA e a ONU, por meio de seu Conselho de Segurança – propõe para si mesma uma forma de atuação ativa, por meio de missões de paz, intervenções humanitárias ou parcerias em áreas, onde “[...] suas populações poderiam ser governadas, permitindo novos arranjos geopolíticos e impulsionando muitos negócios entre agências intergovernamentais, ONGs, empresas, governos” (RODRIGUES, 2012, p.38). Compreendido, então, desde uma perspectiva de falência estatal, o Haiti emerge na cena internacional como origem de potenciais problemas e ameaças no campo da segurança (tornando-se, por exemplo, origem de fluxos migratórios indesejados), fazendo com que seu gerenciamento e controle sejam legitimados com base em uma narrativa fortalecida de proteção dos seres humanos.

A partir do cenário estadunidense, também é possível refletir sobre a (não) aplicação dos conceitos da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger, discutidos aqui. Nos EUA, em um contexto anterior ao furacão Katrina, que abalou a Costa do Golfo no país, em agosto de 2005, a cidade de Nova Orleans já era caracterizada, como afirmam Levitt e Whitaker (2009), pela segregação racial e por elevados índices de pobreza.

O estado da Louisiana também era visto assim, como um dos mais desiguais e com menor qualidade de vida no país, com uma população formada majoritariamente por negros e pobres – demonstrando, com isso, o elevado grau de segregação racial que persiste nos EUA, mesmo após o fim legal da escravidão. Cabe ressaltar que, antes do furacão Katrina, 28% dos residentes de Nova Orleans já viviam abaixo da linha da pobreza e a maioria – mais de 53% – vivia em profunda pobreza. Além disso, a parcela da população da cidade, formada por negros e pobres, vivia nas áreas mais vulneráveis, às quais também recebiam menor proteção contra tempestades – tão comuns na região. Nova Orleans emerge, então, como uma das cidades metropolitanas dos EUA mais segregada racialmente, de acordo com o Brookings Institution. O cenário, nessa região, é marcado por uma grande desigualdade racial, preconceitos individuais, racismo institucional e pobreza concentrada. O furacão Katrina é comumente apontado como um dos mais mortais e custosos da história dos EUA, tendo se formado em 23 de agosto de 2005, durante a temporada de furacões do

Atlântico. O furacão devastou a parte norte e central da costa do Golfo dos EUA, com as maiores perdas ocorridas em Nova Orleans. Porém, a tempestade não causara destruição apenas nesta cidade, mas em toda a costa do Mississipi ao Alabama, revelando as fraquezas, preconceitos e desigualdades por toda a costa do Golfo e pela sociedade estadunidense. Os prejuízos causados pela tempestade foram estimados em mais de 75 bilhões de dólares, resultando em mais de 1.417 mortes (LEVITT e WHITAKER, 2009; CASTRO, 2013).

Ainda assim, é possível dizer que a passagem do furacão Katrina não era algo inesperado, uma vez que a vulnerabilidade da região a esse tipo de desastre natural era conhecida, e avisos da chegada do furacão foram dados em tempo hábil para uma resposta governamental de emergência. Em outras palavras, é possível afirmar que a destruição na área não teria sido resultado de avisos inadequados, mas sim do fracasso das ações por parte das autoridades nacionais, estaduais e locais. Dessa forma, apesar do conhecimento acerca da vulnerabilidade de Nova Orleans no quadro de um desastre natural na proporção do furacão Katrina e dos avisos emitidos por meteorologistas antes da sua ocorrência, o poder público (em âmbito estatal, local e nacional) falhou em seu dever de proteção às vidas e propriedades dos seus habitantes (NUNN, 2009).

Greene (2009) contribui com a visão de que a falência governamental no contexto do furacão Katrina foi evidente e bem documentada. Greene nos diz que o Comitê do Senado dos EUA, que investigou o que ficou conhecido como “fracasso Katrina”, caracterizou a atuação governamental como um fracasso em longo prazo. O mesmo Comitê também observou, ainda segundo a autora, que os oficiais do governo estadunidense falharam por não darem a devida atenção aos avisos prévios em relação à aproximação do furacão, por tomarem decisões equivocadas antes e após sua chegada, e por não oferecerem uma liderança efetiva e uma capacidade adequada de resposta nesse contexto. De forma a complementar essa perspectiva, Nunn (2009) também nos diz que não havia lugares seguros para abrigar a população em caso de tempestades, nem um plano de evacuação da cidade para aqueles que não possuíam acesso a meios de transporte privados e, após a passagem do Katrina, não houve a devida coordenação de esforços para o resgate das vítimas – não havia fornecimento de comida; acesso à água potável não foi disponibilizado; facilidades médicas eram inexistentes; e corpos sem vida foram, simplesmente, deixados nas ruas da cidade.

Esse desastre natural revelou ao mundo que não são apenas os Estados considerados frágeis ou falidos que possuem problemas de gestão, com potencial impacto sobre a vida das populações. As políticas públicas inadequadas em uma grande potência, como os EUA, que possui elevado grau de desenvolvimento, evidenciaram os bolsões de pobreza, em que milhares de cidadãos vivem à margem das sociedades desenvolvidas. Observou-se que, após a passagem do furacão Katrina, ocorreu um tratamento diferenciado da universalidade proposta por princípios da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger, diferentemente das ações aplicadas pela chamada, comunidade internacional no Haiti. É possível afirmar, com certa tranquilidade, que a manutenção da soberania estadunidense, em seu modelo tradicional, sem a aplicação dos novos instrumentos normativos estabelecidos pela ONU, deu-se nos EUA não pelo acerto das políticas públicas preventivas, mas pela posição de poder e prestígio que ocupam na arquitetura internacional. Houve uma série de negligências na aplicação dos recursos para mitigar os efeitos do desastre ambiental, assim como para preveni-lo, com a ausência de políticas públicas adequadas diante do cenário emergencial e de planos contingentes para resgate e assistência às vítimas (CASTRO, 2013).

As palavras do ex-presidente Barack Obama, dez anos após o ocorrido, em declaração fornecida à emissora “WWL-TV”, durante uma visita a Nova Orleans, reiteram tal perspectiva. O ex-presidente afirmou que o Katrina passou de um desastre natural a um “desastre causado pelo homem”, uma vez que a “cidade era repleta de desigualdades, com muitas pessoas, sobretudo negros pobres, sem um bom trabalho, uma assistência de saúde a preços acessíveis ou uma moradia decente¹⁵”.

Do acima exposto, emerge o questionamento proposto por Levitt e Whitaker (2009): poderia o país mais rico e poderoso do mundo abandonar alguns de seus cidadãos mais pobres em um momento em que mais precisavam de seu governo? Para esses autores, o furacão Katrina evidenciou a desigualdade racial nos EUA, com altos níveis de pobreza e vulnerabilidade, que ocorrem a partir da interseção entre categorias, como classe e raça, e que se manifestam em locais específicos – precisamente os espaços de segregação, em que os estadunidenses mais vulneráveis

¹⁵ Tragédia em 2005 deixou rastro de destruição na costa leste dos EUA; capital mundial do jazz foi a cidade mais atingida. Último Segundo © IG. 2015. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2015-08-27/dez-anos-do-furacao-katrina-veja-antes-e-depois-de-nova-orleans.html>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

habitam e permanecem altamente suscetíveis a desastres naturais. A história da escravidão, que marcara a cidade de Nova Orleans como um grande mercado de escravos, se entrelaça, assim, com um presente de abandono governamental e ausência do poder público, na garantia dos direitos básicos da sua população mais vulnerável.

Nesse contexto, a intervenção internacional sob princípios da Segurança Humana e da Responsabilidade de Proteger não foi pensada como possibilidade de aplicação ao país, tendo ocorrido uma resposta internacional, apenas, sob a forma de doações em dinheiro ou de ofertas de outros tipos de assistência. Ainda assim, nem todas as ofertas de ajuda foram aceitas pelos EUA, retratando a influência das relações políticas internacionais em detrimento dos princípios basilares do humanitarismo da Ajuda Humanitária – os médicos colocados à disposição por Cuba foram rejeitados, bem como a oferta de combustível abaixo do preço de mercado realizada pela Venezuela (SILVA, 2008).

A ONU, por intermédio do *United Nations Development Programme*¹⁶ (1994), afirma que a perda de Segurança Humana pode ser tanto um processo lento e silencioso, como uma emergência abrupta e barulhenta – como resultado da ação humana, isto é, da escolha de suas ações políticas, conjugada aos resultados das forças da natureza seguidas por uma tragédia humanitária. A não – intervenção direta ou mais incisiva da chamada comunidade internacional, no caso dos EUA, pode demonstrar que a busca incessante da universalidade dos princípios humanitários, que deveriam afetar a soberania dos Estados não cumpridores dos direitos de seus cidadãos, ocorre a partir de considerações mais amplas sobre posições de poder e interesses estatais em cada cenário da segurança internacional. Diante disso, emerge com mais clareza a necessidade de análises das práticas e ações políticas determinadas localmente, a fim de que seja possível avaliar as transformações em termos de conceitos teóricos e normas internacionais, propostas para a arquitetura do sistema internacional. Por meio da análise dos dois casos aqui trabalhados, é possível estabelecer diferentes padrões de ação e gerenciamento de crises emergenciais complexas, que parecem não obedecer, apenas, aos critérios evidenciados pela Segurança Humana e pela Responsabilidade de Proteger.

¹⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário pós-Guerra Fria, marcado em grande medida pela ausência de inimigos tradicionais e das questões clássicas de segurança, propiciou um campo vasto para a emergência de uma nova estrutura normativa internacional, permeada por conceitos como a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger. Entretanto, considera-se necessário levantar questionamentos acerca dos processos de securitização de variados temas e questões, incluídos na agenda de segurança dos Estados sob a roupagem desses novos conceitos. Nesse contexto, os desastres e fatores ambientais são apenas uma das molduras em que as intervenções de cunho humanitário têm ocorrido e sido justificadas. Também é possível destacar, para além desse quadro, a ocorrência de intervenções militares humanitárias por emergências complexas e pelo descumprimento dos Direitos Humanos, por falta de democracia e liberdade, dentre outros fatores. Porém, cabe ressaltar, ainda, que grande parte desses conceitos se apresenta dotada de um caráter ocidental, não aplicável a outras regiões do mundo, que faz com que seja possível questionar a legitimidade das práticas governamentais, justificadas a partir de uma perspectiva situada e particular sobre a melhor forma de condução da vida em comunidades políticas.

O desenvolvimento do conceito da Segurança Humana enfatiza a complexidade e multiplicidade dos componentes da Segurança Internacional, trazendo para a agenda (teórica e prática) novos temas, como a segurança alimentar, ambiental, econômica, dentre outras. A partir disso, teríamos a ampliação do leque de ameaças e setores a serem incluídos no campo securitário para propósitos de gerenciamento e controle. Entretanto, não teríamos, somente, a ampliação de ameaças, mas, também, a alteração de seu caráter, uma vez que elas passariam a ser compreendidas como direcionadas não só aos Estados, mas aos indivíduos, independentemente de sua inserção em determinada unidade estatal. Em outras palavras, emerge, ao menos no plano conceitual e teórico (e no discurso governamental), a perspectiva de que a segurança dos seres humanos deve ser tratada como uma questão de cunho universal, sendo relevante tanto em Estados ricos e desenvolvidos quanto em Estados pobres e em desenvolvimento. Apesar dessa inclinação universalista e igualitária no tratamento das questões securitárias e suas implicações sobre as vidas dos indivíduos, o objetivo primordial, proposto neste artigo, foi

questionar, a partir de casos práticos situados, a aplicação concreta desta perspectiva. A comum classificação dos países em categorias de Estados fortes, fracos ou falidos, muitas vezes tendo em vista os interesses de uma restrita “comunidade internacional”, chama a atenção para processos que relativizam a aplicação prática de uma nova estrutura normativa – também criada, em grande medida, sem a participação efetiva de outros Estados, para além de um clube seletivo em seus lugares privilegiados na ONU.

A análise, a partir dos conceitos teóricos aqui repensados, também abre espaço para questionamentos sobre a evolução das normas de soberania, com esforços contundentes de contestação da “validade da preponderância da sobrevivência do Estado a expensas dos Direitos Humanos” (COSTA, 2011, p.5). Nesse sentido, a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger podem ser compreendidas, também, a partir de uma tentativa de reformulação do conceito basilar das Relações Internacionais – a soberania dos Estados. Esta passaria a ser vista, cada vez mais, como uma responsabilidade que os Estados possuem de assegurar o bem-estar e a segurança dos seres humanos, e não apenas como uma autoridade final e absoluta sobre determinado território e sua população. Assim, a ênfase sobre preocupações e ameaças relativas aos indivíduos pode alterar, significativamente, a localização da soberania, com o seu reposicionamento sobre os seres humanos, ao invés do seu vínculo histórico com o Estado. Nesse cenário de transformações da arquitetura do Sistema Internacional, a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger podem ser entendidas como conceitos utilizados para legitimar determinadas intervenções militares humanitárias, que desafiam as normas tradicionais de não intervenção e soberania absoluta.

A perspectiva de que as maiores ameaças à Segurança Internacional emergem dos Estados classificados como “falidos” ajuda a delinear, nas práticas e ações políticas, um quadro singular de aplicação dos novos conceitos e normativas internacionais, auxiliando a legitimar intervenções militares humanitárias em determinados locais, com propostas que incluem o compartilhamento da soberania desses Estados. Logo, a análise dos casos abordados, procurou demonstrar que a ênfase em ameaças advindas de Estados considerados “falidos” detém o potencial de obscurecer violações de Direitos Humanos em outras partes do mundo, com a falência do pressuposto de universalidade sustentado pelos conceitos em questão. Assim, apesar das duas regiões analisadas brevemente – Haiti e EUA – satisfazerem adequadamente os requisitos para a adoção de uma

estratégia de Segurança Humana, a atuação internacional em cada um dos casos deu-se de maneira fundamentalmente diversa, obedecendo, ainda, às noções tradicionais de poder e prestígio, que continuam a prevalecer na arquitetura do sistema internacional.

Não há ingenuidade alguma em acreditar que a soberania compartilhada poderia ser aplicada, temporariamente, a esta unidade federativa dos EUA. Ações mais firmes da comunidade internacional poderiam ter sido tomadas, inclusive com a rediscussão da Responsabilidade de Proteger e de um novo papel da ONU perante a atualidade e a nova composição do poder que tem se apresentado na Ascensão do Resto. Abre-se caminho, então, para questionamentos sobre a validade dos novos conceitos teóricos e normas internacionais, tendo em vista uma análise para além das narrativas políticas e governamentais.

SECURITIZATION OF THE ENVIRONMENT: HUMAN SECURITY AND RESPONSIBILITY TO PROTECT FOR EVERYONE?

ABSTRACT

This article discusses how securitization processes (especially with regard to environmental issues) are developed in a partial and limited way according to power and status articulations embedded in the architecture of the international system. For this, the theoretical body developed in the context of the 1990s, with the evolution of the International Security Studies, is taken into account. In practice, it has to be considered that, in the last decades, several States have been involved in a greater dynamic of protection and resolution of environmental problems that affect their citizens and their territories, making use of concepts such as Human Security and Responsibility to Protect in order to justify political actions. However, the new responsibilities imputed to the 'international community' have not reached the degree of universality that those concepts presuppose. In this sense, the present discussion shows that, in a similar scenario of environmental disasters, fragile states and failed states often suffer substantive sanctions from the United Nations, including humanitarian interventions, as opposed to the inertia concerning powerful states in the international system. The conclusions corroborate the so-called "harmony of interests", a term discussed by Edward Carr more than 70 years ago, and which continues to be applied in much of international normative evolution by the great systemic power politics.

Keywords: Securitization; Environment; Human security; Responsibility to Protect.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTONHA, João Fábio. Geopolítica, defesa e desenvolvimento. A primeira década do século XXI na América Latina e no mundo. Maringá: Eduem, 2011.

BLOWER, André Marcus. A UNASUL e a Relação Civil-Militar no Brasil. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança. Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, UFF, 2014.

BOER, Monica den e WILDE, Jaap de. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Human Security. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Ed.) The Viability of Human Security. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Desafios Futuros para as Operações de Paz Brasileiras. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, N. 15, p. 11-23, abr./jun. 2010.

_____. MINUSTAH's success in improving the security environment in Haiti and the Brazilian way of Peacekeeping: a view from the field. Conferência ISA – ABRI (PUC-Rio). Rio de Janeiro, 2009.

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. Security: a New Framework for Analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARR, Edward Hallett. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. Soberania e Segurança Humana: um estudo a partir do Haiti e de Nova Orleans. (Monografia). Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, 2013.

COSTA, Frederico Carlos de Sá. Estudos Estratégicos no Século XXI: Soberania e Intervenção. Anais do 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED). Fortaleza, 2011. Disponível em: <<http://www.academia.edu/2496955/Soberaniaeintervencao>>. Acesso em: 12 set. 2013.

FABER, Mient Jan. *Human Security from Below: Freedom from Fear and Lifeline Operations*. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Ed.). *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

GREENE, Linda. *Governmental Liability for the Katrina Failure* In: LEVITT, Jeremy I.; WHITAKER, Matthew C. *Hurricane Katrina. America's Unnatural Disaster*. University of Nebraska; Press Lincoln & London, 2009.

_____. *A Intervenção Sul-Americana no Haiti*. Observatório Político Sul-Americano. *Análise de Conjuntura*, N. 6. IUPERJ/UCAM. Jun, 2007.

HIRST, Monica. *A Reconstrução do Haiti: Novos Desafios para Cooperação Regional e o Papel do Brasil*. III Seminário Brasil-Noruega sobre Paz e Reconciliação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

ICISS. *INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect*, Canada, 2001, Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

IRÃ e Potências Mundiais Chegam a Acordo Nuclear. Página do Noticioso Globo.com. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/07/reuniao-fecha-acordo-sobre-programa-nuclear-do-ira-dizem-agencias.html>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

KENKEL, Kai Michael. *Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger no Contexto do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI PUC-Rio, 2008.

KRASNER, Stephen D. *Sharing sovereignty: New institutions for collapsed and failing states*. *International Security*, Vol. 29, N. 2, p. 85-120, 2004.

_____. *The case for shared sovereignty*. *Journal of Democracy*, Vol. 16, N. 1, p. 69-83, 2005.

LEVITT, Jeremy I. e WHITAKER, Matthew C. *Hurricane Katrina. America's Unnatural Disaster*. University of Nebraska; Press Lincoln & London, 2009.

NUNN, Kenneth. *Still up on the Roof: Race, Victimology, and the Response to Hurricane Katrina*. In: LEVITT, Jeremy I.; WHITAKER, Matthew C. *Hurricane Katrina. America's Unnatural Disaster*. University of Ne-

braska. Press Lincoln & London, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). States of Fragility Reports. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm>>. Acesso em: 01 fev.2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. Dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbpps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>>. Acesso em: 20 jun.2013.

PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? International Security. Vol. 26, N. 2, p. 87-102, 2001. Disponível em: <http://live.belfercenter.org/publication/394/human_security.html>. Acesso em: 15 jan. 2013.

PETRUS, Gabriel Merheb. O Haiti Como Estado Falido: da Exportação de Democracia à Reconstrução Institucional. Brasília. (Dissertação). Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2012.

RIBEIRO, Wagner Costa. A Ordem Ambiental Internacional. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2005.

RODRIGUES, Thiago. Segurança Planetária: entre o Climático e o Humano. Ecológica. São Paulo, N. 3, p. 5-41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ROMÃO, Cesar H. A Coordenação Civil-Militar (CIMIC) na Força de Paz Brasileira da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH) como um dos Instrumentos da Política Externa do Brasil para o Haiti, no Período pós-terremoto. (Trabalho de Conclusão de Curso). Curso de Política Estratégica e Alta Administração do Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. In: ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de La Integración Regional de América Latina y el Caribe: Buenos Aires, 2016.

SILVA, Kelly Cristiane da. A cooperação internacional como dádiva.

Algumas aproximações. *Mana*. Rio de Janeiro, Vol. 14, N. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132008000100006>. Acesso em: 18 out. 2013.

THOMAS, Nicholas e TOW, William T. The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, Vol. 33, N. 2, p. 177-92, 2002.

TRAGÉDIA em 2005 Deixou Rastro de Destruição na Costa Leste dos EUA; capital mundial do jazz foi a cidade mais atingida. Página do Noticioso Último Segundo iG. 2015. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2015-08-27/dez-anos-do-furacao-katrina-veja-antes-e-depois-de-nova-orleans.html>>. Acesso em: 27 maio 2017.

UNDP. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2013.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. A Importância da Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz Multidimensionais Complexas. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*. Vol. 8, N. 16, jul-dez, 2016.

_____. Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul Como Grande Estratégia na África Ocidental: um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança. Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, UFF, 2017a.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. Uma Abordagem sobre a Inevitabilidade dos Conflitos no Período Entreguerras. *Revista Navigator*, Vol. 13, N. 25, 2017b.

ZAKARIA, Fareed. *O Mundo Pós-Americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Recebido em : 09/01/2018

Aprovado em: 25/04/2018

SOBRE A IDENTIDADE SUL-AMERICANA EM DEFESA NA UNASUL

Emili Willrich¹
Lucas Pereira Rezende²

RESUMO

A construção de uma identidade sul-americana permeia as origens e objetivos da União de Nações Sul-Americanas e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Este artigo visa verificar se houve essa construção, a partir de seis variáveis construtivistas: (i) o sentimento de destino comum; (ii) a base histórico-cultural; (iii) os processos sociais presentes a partir de práticas e hábitos comuns; (iv) a dinâmica de diferenciação do outro; (v) o uso de identidade coletiva como dispositivo retórico; e (vi) o grau de percepção das diferenças sócio-psicológicas entre os agentes. Nossa conclusão é que, embora tenha lançado mão de uma narrativa normativa, a socialização criada pela UNASUL não foi suficiente para criar e/ou sustentar uma identidade sul-americana em defesa, e tampouco há indícios de que haverá tal construção no futuro próximo.

Palavras-chave: União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); América do Sul; Construtivismo; Relações Internacionais.

¹ Mestranda. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa e Extensão em Segurança Internacional da Universidade Federal de Santa Catarina (GESED/UFSC), Santa Catarina - SC, Brasil. emili.willrich@gmail.com

² Pós-Doutor. Secretário Executivo da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Santa Catarina - SC, Brasil. lucas.rezende@ufsc.br

INTRODUÇÃO

Segundo a primeira edição do Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (LBDN) (BRASIL, 2012), com o fim da Guerra Fria, diversas mudanças se desencadearam no cenário internacional. O documento brasileiro destaca, dentre elas: o fim da bipolaridade, a emergência de novos fóruns multilaterais, o fortalecimento de organizações internacionais, emergência e/ou protagonismo de novos atores obscurecidos durante a Guerra Fria – como a China, grupos terroristas, organizações governamentais e organizações não-governamentais - todas com forte poder de influência nas relações internacionais. Para além das tradicionais ameaças estatais, as novas ameaças passaram a afetar, de forma mais determinante, as relações entre os principais atores do sistema internacional – os Estados (BRASIL, 2012).

O Brasil, frente essas mudanças e incertezas impostas pelo novo cenário, projetou – principalmente no governo Lula (2003-2010) – uma política externa mais assertiva em prol da cooperação e/ou integração em sua área prioritária de atuação internacional, principalmente na América do Sul (FLEMES; SARAIVA, 2014). Uma dessas políticas foi o engajamento brasileiro na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) como forma de aumentar a confiança entre países do subcontinente e contribuir para uma maior cooperação entre eles (AMORIM, 2013).

Criada em 2008, a UNASUL é “uma instituição voltada à cooperação regional, partindo do viés político, porém abrangendo as vertentes econômica, de infraestrutura, social e de defesa” (SOUZA, 2015, p.95). Sua origem remete à demanda por uma organização endógena da América do Sul, “pautada em interesses históricos, políticos e culturais, desvinculadas de influências estadunidenses” (SOUZA, 2015, p.95). Tal componente regional reflete a aspiração da organização na construção de uma identidade sul-americana, seja ela presente no âmbito geral da instituição, ou específica – como é o caso do CDS, cujo objetivo converge para a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa.

A partir da perspectiva de construção de identidades desenvolvida pela teoria construtivista das Relações Internacionais, o presente artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: houve a construção de uma identidade Sul-americana em defesa a partir da criação da UNASUL

e do CDS? Nossa hipótese é que a UNASUL e o CDS não foram capazes de criar uma identidade de defesa sul-americana, apesar de se observar tentativas de aproximação e cooperação em defesa entre os seus doze países membros³.

Com o objetivo de verificar se houve a construção de uma identidade sul-americana de defesa no âmbito da UNASUL, mais especificamente no CDS, o artigo se dividirá em duas seções. A primeira seção versará a respeito do marco teórico para a construção de identidades à luz da teoria construtivista das Relações Internacionais, a partir da abordagem de autores como Wendt (1992; 1994; 1999), Guzzini (2000), Lebow (2008) e Hopf (1998).

A segunda seção examinará a criação da UNASUL e do CDS, seus antecedentes, objetivos e atuações, buscando identificar, a partir das variáveis apontadas na primeira seção, como essas instituições tratam a questão da identidade em defesa. Para tanto, discorreremos acerca do Tratado Constitutivo da UNASUL (2008), o Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (2012), Fuccille e Rezende (2013), Rezende (2015), Souza (2015), entre outros.

A TEORIA CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADES

A análise da tentativa de construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa na UNASUL/CDS implica entender o que seria uma identidade social e coletiva, como ela é formada e como ela é construída em uma organização internacional. O objetivo desta seção é apresentar brevemente o marco teórico da construção de identidades à luz do construtivismo.

Segundo Guzzini (2000), o construtivismo surge nas Relações Internacionais (RI) com a queda da União Soviética (1989-1991), tendo como base alguns aspectos da teoria crítica das Relações Internacionais⁴.

³ A UNASUL é composta pelos doze países independentes da América do Sul: República Argentina, República Bolivariana da Venezuela, República Cooperativista da Guiana, República da Bolívia, República da Colômbia, República do Chile, República do Equador, República do Paraguai, República do Peru, República do Suriname, República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai (UNASUL, 2008). Apesar de presentes na América do Sul, a UNASUL buscou não incluir os territórios ultramarinos de potências estrangeiras, como é o caso das Ilhas Falklands (ou Malvinas), de posse atualmente do Reino Unido, ou a Guiana Francesa (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

⁴ A Teoria Crítica foca na desconstrução das teorias estruturalistas que prevaleceram

O construtivismo buscou inovar o ponto de vista do *mainstream* da análise da política global, diferenciando-se dos seus antecessores estruturalistas⁵.

Para os estruturalistas, os atores são racionais e movidos pelo poder e anseio de sobrevivência em uma estrutura anárquica⁶. Por definição de abstração teórica os interesses, como poder e desejo de sobrevivência, são pré-determinados, e gerados exogenamente devido ao caráter da estrutura anárquica. Uma ação no sistema anárquico, para essas teorias, depende do poder de barganha de cada Estado, que são determinados pela distribuição de seus recursos prévios, principalmente os recursos militares e econômicos (MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 1979; WENDT, 1992). A participação em instituições internacionais, por sua vez, é apontada como uma escolha racional por parte dos Estados, pois estas beneficiariam o autointeresse do ator, por facilitar ganhos econômicos, de segurança e aumento do poder de barganha (FERRAZ, 2012; KEOHANE, 1984), pois elas possibilitam que atores sigam padrões de comportamento baseados em “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 1982, p.185).

Os construtivistas divergem das premissas estruturalistas, pois, para eles, os seres humanos são diferentes dos fenômenos naturais, ou seja, suas identidades e interesses podem variar de acordo com suas interações. O construtivismo parte do princípio que as relações internacionais são socialmente construídas, e moldadas pelas diferentes sociedades que as compõem, cada qual com identidades e interesses distintos endógenos às interações entre elas (GUZZINI, 2000).

Apesar de partilharem a perspectiva da construção social da realidade, o construtivismo não é um só (GUZZINI, 2000; HOPF, 1998;

nas pesquisas da área até o fim da bipolaridade. Apresenta em comum com a teoria construtivista – dentre tantos aspectos de sua abordagem - desnaturalizar o mundo social e contextualizar os dados para além do questionamento agente-estrutura, sendo que esta molda o comportamento dos agentes segundo teorias estruturalistas (HOPF, 1998). Marcos importantes dessa abordagem nas RI são os trabalhos de Ashley (1988), Cox (1981) e Wallerstein (1996), dentre outros.

⁵ Estruturalistas, para os autores da teoria construtivista, são todos os teóricos das vertentes realistas, neorealistas, liberais e neoliberais-institucionalistas das RI (FERRAZ, 2012).

⁶ Estrutura anárquica corresponde a um sistema sem hierarquia, sem uma autoridade supranacional que consiga impor sua vontade sobre demais atores. Segundo Wight (2002, p. 92), anarquia corresponde a “uma multiplicidade de potências sem governo, (...) ausência de um governo internacional”.

LUGOSI, 2012). O construtivismo crítico, abordado por autores como Kratochwil (1989), Onuf (2002, 2016) e Ringmar (2016), foca nos discursos e práticas como construções sociais, assumindo o indivíduo como agente fundamental da ação social mesmo nas relações internacionais. Para este trabalho, nossa base teórica será a do construtivismo positivista, que teve em Wendt (1992, 1996, 1999) seu principal expoente. Essa linha dialoga com as abordagens positivistas, ao trazer a possibilidade do Estado como agente de socialização e as identidades e interesses passíveis de co-constituição, juntamente com a estrutura do sistema (REZENDE, 2015).

As identidades, para o construtivismo positivista, são “entendimentos e expectativas relativamente estáveis da função específica sobre si próprio” (WENDT, 1992, p. 397), e, ao mesmo tempo, estão relacionadas dentro de um cenário específico e socialmente construído. Logo, um Estado pode ter múltiplas identidades, dependendo do contexto da socialização. Como afirma Wendt (1992, p. 398, tradução nossa):

[O] compromisso a e a relevância de identidades específicas varia, mas cada identidade é uma definição inerentemente social do ator fundamentado nas teorias que atores coletivamente possuem de si próprios e uns dos outros, e que constitui a estrutura do mundo social⁷.

As identidades construídas através das práticas sociais e das interações entre os agentes externos e internos ao Estado são as bases dos interesses dos atores, os quais os definem esses interesses no processo das situações colocadas em xeque.

Os atores não têm um “portfólio” de interesses que carregam independentemente do contexto social” (WENDT, 1992, p. 398, tradução nossa)⁸. (...) [Desta forma,] as identidades e os interesses do Estado

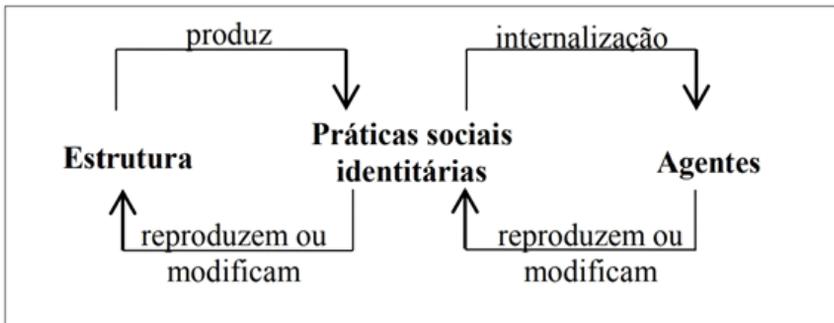
⁷ No original em inglês: “The commitment to and the salience of particular identities vary, but each identity is an inherently social definition of the actor grounded in the theories which actors collectively hold about themselves and one another and which constitute the structure of the social world”.

⁸ No original em inglês: “Actors do not have a ‘portfolio’ of interests that they carry around independent of social context”.

podem ser coletivamente transformados dentro do contexto anárquico por vários fatores – individuais, domésticos, sistêmicos ou transnacionais (WENDT, 1992, p. 424, tradução nossa)⁹.

Depreende-se de Wendt (1992) que as identidades sociais são moldadas de acordo com as interações entre agentes do sistema e a estrutura nela composta, formando um ciclo de interação, internalização e modificação de práticas identitárias, como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1: Estrutura e Agência na Morfogênese da Identidade Social



Fonte: Ferraz (2012, p.53).

De acordo com a Figura 1, elaborada por Ferraz (2012) com base em Wendt (1992, 1999, 1999), a estrutura produz práticas sociais identitárias, as quais são internalizadas pelos agentes, que, por sua vez, reproduzem ou modificam as mesmas práticas, e estas acabam reproduzindo ou modificando a própria estrutura. Forma-se, assim, um movimento cíclico de interação, um movimento reflexivista¹⁰. Assim, as identidades são produtos histórico-sociais, que

⁹ No original em inglês: “State identities and interests can be collectively transformed within an anarchic context by many factors-individual, domestic, systemic, or transnational”.

¹⁰ O termo reflexivista foi cunhado por Keohane (1988) como forma de contraposição ao racionalismo, no que o autor identificava ser um dos debates contemporâneos de então nas RI. A primeira seria mais baseada em interpretações mais subjetivas, enquanto a segunda em supostos mais objetivos. Segundo Keohane, essas seriam as duas abordagens para o estudo das organizações internacionais. Autores como Hamati-Ataya (2012) sustentam que houve uma “virada reflexivista” nas Relações Internacionais, uma vez que essas abordagens passaram constituir o novo *mainstream* da área.

como construções sociais, operam dentro de uma estrutura social intersubjetiva, e são reproduzidas por hábitos e práticas que, com o tempo, conduzem à absorção e eventual naturalização pelos indivíduos de uma coleção de atitudes, representações e visões de mundo, em uma representação diária e espontânea do *self* e do 'outro' (FERRAZ, 2012, p.32).

Como as práticas podem variar de acordo com o contexto histórico, cultural, político e social, elas modificam também os interesses e preferências dos agentes, transformando identidades e a estrutura do sistema (HOPF, 1998). O construtivismo acredita, portanto, no poder do conhecimento, das ideias, da cultura, ideologia, da língua e do discurso como fontes e meios intersubjetivos que constituem a estrutura social e os agentes (HOPF, 1998).

A teoria construtivista também discorre acerca da análise da cooperação internacional através de instituições. Para tanto, concentra-se em explicar como as expectativas produzidas pelo comportamento afetam identidades e interesses, e como estes afetam as instituições a partir da ideia de coletivo (WENDT, 1992). Para analisar a cooperação através de instituições com base no construtivismo, precisa-se compreender, primeiramente, o que seria a identidade coletiva.

Segundo Ferraz (2012), identidades coletivas compreendem três dimensões. A primeira dimensão seria uma base histórico-cultural comum, a qual seria retratada por virtudes, símbolos e valores comuns incorporados ao longo da história. A segunda deriva de "processos sociais presentes" nos quais os "(...) hábitos e práticas sociais presentes reproduzem as identidades, mas estão sujeitos a modificações por iniciativas de agentes ou pela superveniência de novas condições sociais internas ou externas" (FERRAZ, 2012, p. 33).

A última dimensão corresponde à dinâmica de diferenciação do outro (FERRAZ, 2012, p. 33). À vista disto, os limites do coletivo estariam embasados em quem está dentro ou fora, conferindo um status de grupo, possuindo critérios de permanência no mesmo e como o coletivo se relaciona com o externo. Contrariando a visão de Wendt (1992, 1994 e 1999) sobre o papel do outro na criação da identidade, Lebow (2008) afirma que a identidade do *self* é criada mesmo sem a dualidade com o outro. Ela seria frequentemente criada antes da socialização. E o autor vai além,

afirmando que, geralmente, o outro não é estereotipado negativamente para a criação da identidade, e, mesmo quando o é, a fronteira entre quem está dentro ou fora da identidade coletiva é bastante plástica. Lebow (2008) ainda afirma que, quando criada a partir de uma socialização, a identidade é frequentemente fruto de socializações positivas, ainda que não necessariamente equilibradas.

Outro elemento que compõe uma identidade coletiva, segundo Wendt (1994), é o sentimento de destino/futuro comum compartilhado pelos membros do coletivo. O melhor exemplo para uma identidade constituída de destino/futuro comum compartilhado segue sendo a União Europeia, em especial em sua porção continental, onde a percepção de uma identidade europeia comum perante as populações mais jovens tende a limitar as alternativas políticas fundadas apenas nas percepções identitárias nacionais (EUROPEAN COMMISSION, 2012)

A construção da identidade coletiva a partir dos elementos supracitados permite-nos analisar a cooperação entre os membros da unidade através de instituições. Segundo Wendt (1994), a identidade coletiva intensificaria incentivos para que os agentes atuassem de acordo com determinados princípios e normas, almejando uma cultura de reciprocidade, pois os sujeitos estariam respaldados por uma interdependência intersubjetiva embasada nos elementos que compõem essa identidade.

As instituições, portanto, são estruturas com estabilidade relativa de identidades e interesses coletivos, codificadas em regras e normas formais, as quais promovem um certo tipo de comportamento e não existem à parte das ideais dos atores envolvidos no seu processo de consolidação; ou seja, são mutuamente constitutivas: quando são internalizados identidades e interesses e, ao mesmo tempo, quando fortalecem e transformam as identidades e interesses coletivos (WENDT, 1992).

Segundo Ferraz (2012), comentando a obra de Wendt (1994), a identidade política do Estado, por exemplo, dotada de soberania, reproduzida por interações domésticas entre indivíduos através de debates públicos, disposições normativas e documentos oficiais possui quatro interesses principais: segurança física, segurança ontológica, reconhecimento do ator pelos outros e desenvolvimento. As instituições, ao proverem interações entre os agentes, e, assim, a formação de uma identidade coletiva, poderiam transformar os interesses nacionais,

aumentando a cooperação entre os membros, e, ao mesmo tempo, sendo moldadas pelos agentes, em um ciclo mutuamente constitutivo.

Alonso (2011) traz também a possibilidade da identidade coletiva como um dispositivo retórico, utilizado como narrativa quando o objetivo é uma efetividade pragmática. Para o autor, a tautologia do auto-referenciamento funciona como ferramenta que pode ser transformada em reafirmações do *self* em detrimento do outro como forma de justificar a existência de violência social. Seu modelo analítico da identidade como dispositivo retórico tem quatro dimensões fundamentais: posição, desindividualização, exclusão e proteção cognitiva¹¹.

Outro uso importante da narrativa de identidade é através de um caráter normativo. Baba (2016), ao analisar a ASEAN e uma suposta identidade asiática comum, afirma que é impossível, devido às enormes diferenças culturais dos países do sudeste asiático, a aplicação direta desta identidade. No entanto, seu uso normativo auxilia no reforço de uma narrativa dos valores comuns preexistentes, o que favoreceria a criação e consolidação de uma nova identidade comum.

O uso narrativo e normativo da identidade coletiva pode servir, portanto, como um elemento fundamental de expectativas de comportamento dos agentes envolvidos. Ryu (2011) desenvolve uma abordagem teórica de distância identitária, baseada nas diferenças sócio-psicológicas percebidas entre grupos. O contrário, naturalmente, é igualmente válido. Neste sentido, quanto menor a percepção de diferenças sócio-psicológicas, menor será a possibilidade de conflito ou divergência entre grupos. O trabalho de Ryu será útil em nossa abordagem como forma de percepção do próprio sucesso ou insucesso da criação e sustentação de uma identidade comum sul-americana em defesa.

Para tanto, identificamos nesta seção algumas das variáveis trazidas pelo construtivismo para analisar a construção de identidades coletivas: (i) o sentimento de destino comum; (ii) a base histórico-cultural; (iii) os processos sociais presentes a partir de práticas e hábitos comuns; (iv) a dinâmica de diferenciação do outro; (v) o uso de identidade coletiva como dispositivo retórico; e (vi) o grau de percepção das diferenças sócio-psicológicas entre os agentes. Na seção seguinte, retomaremos essas

¹¹ Ainda que o modelo de Alonso (2011) tenha sido pensado para explicar fenômenos sociais de violência sob uma retórica identitária, ele nos é útil neste trabalho por proporcionar a visão política e ferramenta narrativa para o elemento da identidade. A próxima seção fará uso desse ferramental para demonstrar o elemento narrativo de uma identidade sul-americana em defesa presente na institucionalização da UNASUL e do CDS.

variáveis a fim de investigar o objetivo institucional da UNASUL e do CDS para a criação e construção de uma identidade sul-americana em defesa.

A NARRATIVA DE IDENTIDADE NA UNASUL E NO CDS

Com a intenção de analisar se houve a construção de uma identidade sul-americana em defesa no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), será preciso, primeiramente, entender o que são essas instituições e como elas abordam a questão da identidade.

Criada em 2008¹² a partir de encontros presidenciais da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a UNASUL é uma organização “voltada à cooperação regional, partindo de um viés político, porém abrangendo vertentes econômica, de infraestrutura, social e de defesa” (SOUZA, 2015, p.95) e um mecanismo para inserção internacional, possuindo um papel mediador dos conflitos regionais a partir da construção de consensos entre os países membros (NERY, 2015), como forma de prover certa autonomia ao subcontinente.

Buscando a autonomia com relação à penetração dos Estados Unidos da América (EUA) nas dinâmicas de segurança da região (MEDEIROS, TEIXEIRA JR, REIS, 2017), a instituição buscava a criação de políticas endógenas de cooperação “pautada em interesses históricos, políticos e culturais, desvinculadas de influências estadunidenses” (SOUZA, 2015, p. 95). Alicerçados nesta busca por autonomia regional, o Tratado Constitutivo da UNASUL (2008) e a normativa de criação do CDS (2008) trazem narrativas identitárias, mencionando diretamente a formação de uma identidade sul-americana para a construção de um futuro comum no subcontinente em diversos momentos nos textos.

O Tratado Constitutivo (2008), por exemplo, afirma que é sua

[D]eterminação (...) construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento

¹² A UNASUL foi criada oficialmente em 23 de maio de 2008, porém, seu Tratado Constitutivo entrou em vigor apenas em 2011, quando os 12 países membros finalmente ratificaram-no internamente (NERY, 2015).

da unidade da América Latina e Caribe (UNASUL, 2008, preâmbulo, *itálico nosso*).

Nos objetivos específicos, lemos que

[A] consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana (UNASUL, 2008, art .3º, alínea i, *itálico nosso*).

A narrativa identitária também está presente nos objetivos gerais do CDS:

O Conselho de Defesa Sul-Americano tem como objetivos gerais os indicados a seguir: a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos e como contribuição para a paz mundial. b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe. c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008, p. 68, *itálico nosso*).

De acordo com Wendt (1994), as instituições são mutuamente constitutivas, ou seja, elas incentivam os agentes a proceder sobre determinadas normas e princípios, em uma cultura de reciprocidade. Ao mesmo tempo, internalizam interesses e identidades coletivos e modificam os mesmos através de sua estrutura. A cultura de reciprocidade geraria um sentimento de futuro comum entre os membros do coletivo, fomentando o interesse coletivo de construção da identidade.

No Tratado Constitutivo da UNASUL (2008), em seu preâmbulo, há a afirmação de construção de um futuro comum para a região, e, no Estatuto do CDS, por sua vez, há menção, dentro dos objetivos específicos, de sempre buscar uma visão conjunta em matéria de defesa, posições

conjuntas dos membros em foros multilaterais de segurança e defesa, e a busca por compartilhamento experiências, a fim de, paulatinamente, prosperar elementos comuns de dissuasão (UNASUL, 2008, p. 69). Tais elementos respaldariam o objetivo maior de um futuro de convivência pacífica, tonando a América do Sul uma zona de paz, conforme especificado no objetivo geral do CDS (UNASUL, 2008). Além desses objetivos, o sentimento de destino comum destacado por Wendt (1994) também é encontrado em algumas declarações prévias à formação do Conselho, destacando-se a Declaração de Cusco (2004), onde se afirma que a região apresenta desafios internos e externos conjuntos; e o Consenso de Guaiabacil (2002), que discorre sobre a construção coordenada de um espaço integrado no subcontinente (FERRAZ, 2012).

A construção de identidade mencionada nos documentos seria consolidada pela primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, assim como na pluralidade de povos e culturas (LIMA, 2012). Seu embasamento estaria presente em supostos valores comuns sul-americanos, em uma clara busca normativa e narrativa de diminuição da distância identitária dos seus países-membros, como quando afirma:

[I]rrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável (UNASUL, 2008, preâmbulo).

Para reforçar a narrativa normativa de uma identidade comum e, especialmente, a narrativa de uma concertação acerca de percepções sócio-psicológicas comuns (ALONSO, 2011; BABA, 2016; RYU, 2012), a organização evoca símbolos históricos, como países fruto de colonizações ibéricas, líderes regionais históricos, língua comum, e pluralidade dos povos (MELO, 2014). Ao discorrer sobre a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, por sua vez, há nos documentos da UNASUL a utilização do argumento que tal identidade aumentaria a estabilidade regional através do fomento da confiança entre os Estados, políticas de cooperação em matéria de defesa, ações militares conjuntas, o

fortalecimento de uma indústria de armamentos sul-americanas, além dos Planos de Ação¹³ formulados pelos representantes dos países-membros¹⁴, reenfatizando o aspecto normativo-narrativo da identidade, como trazido por Alonso (2011) e Baba (2016).

Contudo, apesar da narrativa institucional de uma busca normativa de uma identidade comum sul-americana em defesa, a cooperação militar sempre foi resiliente entre os países da América do Sul (MEDEIROS, TEIXEIRA JR., REIS, 2017). O Brasil, por exemplo, ao longo de sua história, buscou acordos bilaterais com países, evitando o multilateralismo nessa esfera (MEDEIROS, TEIXEIRA JR., REIS, 2017). Os demais países da região, por sua vez, apresentam visões heterogêneas do que buscar como uma visão e futuro comum, o que essa comunhão representaria, se seria em prol de uma real estabilidade regional, ou para autonomia ou para uma liderança brasileira perante a região (FERRAZ, 2012)¹⁵. Compromete-se, assim, o sentimento de destino comum trazido por Wendt (1994), o qual promoveria socialização entre as partes e ampararia a construção de uma identidade sul-americana em defesa.

A segunda variável que viabiliza interação entre os agentes, conforme explanado pelo construtivismo, seria uma base histórico-cultural comum. O elemento histórico comum entre os membros da instituição seria sua colonização ibérica (SOUZA, 2015), que explorou os aborígenes e estrangeiros aqui viventes, os minérios e as terras. O Tratado Constitutivo da UNASUL (2008, preâmbulo, s/p), então, trabalha na direção de que as nações estão

¹³ Os Planos de Ação são documentos que firmam instrumentos de planejamento e coordenação em matéria de defesa, a fim de estipular um direcionamento estratégico para o CDS. Os planos trabalham, em geral, em quatro eixos de operação: Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias, e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação (UNASUL, 2008).

¹⁴ As reuniões de tomada de decisões na UNASUL e no CDS são realizadas por ministros ou presidentes dos países membros, o que confere à organização uma baixa institucionalidade, pois esta fica vulnerável à vontade dos governos nacionais, e também às crises políticas e econômicas dos países membros (SOUZA, 2015).

¹⁵ A visão de autonomia é, desde a criação da UNASUL, bastante enfatizada pela Venezuela, devido às suas relações históricas com os EUA (MELO, 2014). Já o parâmetro da liderança brasileira é identificado tanto por países que são contrários à liderança do Brasil, como, por exemplo, a Colômbia, que não faz uso da narrativa normativa sobre identidade para se referir à UNASUL e ao CDS (FERRAZ, 2012). O próprio Brasil, que tem uma política externa ambígua para a região, buscando ao mesmo tempo a liderança regional, mas sem querer arcar com os custos da sua liderança, oscila entre uma narrativa de autonomia e estabilidade regional para o desenvolvimento e de aproximação direta com os EUA (TEIXEIRA JR, 2016; REZENDE, 2015).

[a]poiadas na história compartilhada e solidária de nossas nações multiétnicas, plurilingues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união (...).

Aqueles que pensaram primeiro a ideia de uma união dos países sul-americanos seriam, por esta perspectiva, líderes históricos como Simón Bolívar e San Martín, precursores das independências dos países hispano-americanos (FERRAZ, 2012), mas que, devido a desejos das elites territoriais, não conseguiram alcançar seus anseios de unidade, originando, assim, um mosaico de nações, cada qual com sua peculiaridade, apesar do idioma semelhante (NERY, 2015). O Brasil, por sua vez, desde a sua independência, passou por processos políticos e econômicos totalmente diferentes, angariando características políticas, culturais e territoriais diferentes das dos demais países, enxergando-se como à parte do subcontinente, como uma entidade nacional, com uma língua e seus dialetos, voltando suas atenções mais para Europa e países do Norte do que para seus vizinhos (NERY, 2015).

Além das diferenças históricas e culturais entre os membros da UNASUL, os países se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social, e com diferentes visões de defesa nacional e regional (MELO, 2014). Todas essas divergências, com diferentes origens e evoluções, geram diferentes conjuntos de interesses nacionais – inclusive em matéria de defesa nacional e regional, pois elementos militares estão relacionados a questões histórico-culturais e desenvolvimentistas – dificultando a construção de uma identidade coletiva (MELO, 2014), apesar do tratado e do estatuto reforçarem em suas narrativas, de modo normativo, que esta respeitaria a pluralidade das características nacionais.

A terceira variável está fundamentada em práticas e hábitos comuns (HOPF, 1998), os quais promoveriam a socialização e, assim, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa. O CDS obteve alguns avanços com relação a essa variável, dentre os quais, podem-se destacar: a formação dos Planos de Ação e Caderno de Defesa, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, e exercícios combinados regionais. Houve ainda, segundo Rezende (2015), um incremento significativo nos acordos multilaterais em defesa, sob o guarda-chuva político da UNASUL

e do CDS.

Os Planos de Ação, ao trabalharem em quatro eixos de ação, deram origem aos Cadernos de Defesa, e conseguiram convergir algumas definições que antes eram divergentes entre os países, tais como a noção de defesa regional, ameaça regional, risco regional e segurança regional (SOUZA, 2015)¹⁶. Essas definições de conceitos foram pautadas em medidas que frisaram o intercâmbio de informações, comunicações e atividades militares. Entretanto, esses são apenas alguns dos conceitos a serem delimitados, muitos outros precisariam entrar em consonância para formar uma identidade sub-regional coletiva em defesa (SOUZA, 2015).

O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) do CDS, também situação no rol dos Planos de Ação, manifestou-se da necessidade de gerar um pensamento estratégico no âmbito regional, partilhando, assim, de uma visão e abordagem compartilhada em defesa (UNASUL, 2008). Partindo de uma divisão equilibrada entre os membros na participação de técnicos e profissionais especializados em defesa, tem-se uma interação/socialização em matéria de defesa. Contudo, devido à baixa institucionalidade do CDS e à dependência da vontade dos governos e dificuldades orçamentárias desde 2014, o Centro encontra dificuldades para florescer em seus objetivos e metas (SOUZA, 2015). Ademais, o CEED acabou por se tornar um locus de inserção de adidos militares aposentados, ficando à margem da discussão de doutrinas, emprego de uso de força ou de criação de uma identidade comum em matéria de defesa, mesmo nos tempos em que a UNASUL e o CDS funcionavam bem (REZENDE, 2015).

Os exercícios combinados regionais, por sua vez, articulam o intercâmbio entre as Forças Armadas, troca de experiências e informações, visitas às instalações militares, além do aumento de confiança mútua devido à quebra de incertezas entre os membros. Em seus primeiros anos, os exercícios militares conjuntos UNASUL trouxeram ganhos importantes: o primeiro, UNASUL I (2011), visava a interoperabilidade entre as forças, planejamento e condução; o UNASUL II (2012) foi embasado nos mesmos

¹⁶ O conceito defesa regional corresponde a “medidas, ações, métodos ou sistemas, que os Estados nacionais (...) assumem e coordenam em uma lógica cooperativa para alcançar e manter as condições de segurança para a região” (SOUZA, 2015, p.117). Já o conceito de ameaça regional se relaciona a “possíveis feitos de tal natureza que afetam negativamente os interesses e a segurança regional” (SOUZA, 2015, p.118). O conceito de risco regional tem a ver com “todos os fatores prováveis com capacidade e potencialidade manifesta de afetar a segurança regional” (SOUZA, 2015, p.118). E, por fim, segurança regional é vista como “condição que permite os países sul-americanos alcançar os interesses regionais, livres de pressão e ameaças de qualquer natureza” (SOUZA, 2015, p.118).

planos do primeiro; e o UNASUL III (2013) focou esforços em estratégias de ação humanitárias. Entretanto estes também estavam sob os auspícios dos Planos de Ação, que, a partir de 2013, começaram a ficar mais escassos e com menos atividades (SOUZA, 2015). Apesar dos países possuírem operações conjuntas com outras forças além do âmbito da UNASUL, essas operações envolvem apenas alguns países e até alguns extrarregionais, como, por exemplo, as operações ASPIRANTEX, entre Brasil, Argentina e Uruguai, e a UNITAS LI, entre Brasil, EUA, Argentina e México (BRASIL, 2012).

A quarta variável em nossa análise, a diferenciação do outro, pode ter na atuação da UNASUL e do CDS, como um bloco de integração regional em matéria de defesa, uma das características da construção de uma identidade coletiva. Nesse ponto, Teixeira Jr. (2016), argumenta que a UNASUL enfatiza seus esforços mais na solução de crises domésticas de seus partícipes, a fim de buscar estabilidade na América do Sul com mediações de atores regionais, muito mais do que buscar uma atuação extrarregional conjunta. Suas únicas atuações extrarregionais foram na Cúpula América do Sul - Países Árabes e na Cúpula América do Sul - África (FERRAZ, 2012), dificultando, assim, o status de grupo coeso e diferenciação do outro para a construção de uma identidade sul-americana em defesa.

Mesmo se pressupormos que, em seu processo formativo, a narrativa normativa de busca de uma identidade comum partia da diferenciação dos países sul-americanos das potências extrarregionais, em uma clara exclusão, principalmente, dos Estados Unidos de qualquer participação na UNASUL, assim como de França e Reino Unido (REZENDE, 2015), não podemos depreender que o outro (no caso, as potências extrarregionais) era necessariamente apresentado como inimigo, ou de maneira negativa, o que vai em linha com a expectativa teórica de Lebow (2008). O elemento identitário existente que se buscava enfatizar, o caráter sul-americano das ex-colônias ibéricas, em unidades soberanas e independentes, é um elemento pré-socialização institucional na UNASUL - ou seja, não foi criado pela instituição¹⁷.

A quinta variável teórica que buscamos analisar neste trabalho,

¹⁷ A única tentativa de apresentar os EUA como inimigos, ou mesmo tê-los em uma visão institucional negativa, veio pela Venezuela, através de seu então presidente Hugo Chávez. No entanto, essa ideia foi logo dirimida pelos demais Estados sul-americanos, tendo o modelo brasileiro prevalecido para o desenho institucional da UNASUL, um que pressupunha a não participação estadunidense, mas que pressupunha um não enfrentamento aos EUA (REZENDE, 2015).

o uso de identidade coletiva como dispositivo retórico, parece-nos ser bastante marcante na narrativa institucional da UNASUL e do CDS, algo que reforçamos bastante nas páginas anteriores. Os excertos mostraram que ela aparece de maneira constante tanto no Tratado Constitutivo da UNASUL (2008) quanto nos documentos relativos ao CEED (2008) e ao CDS (2008). Em todas as citações que trouxemos, a narrativa é de sempre buscar a criação de uma identidade sul-americana em defesa, algo intrinsecamente demorado e dependente de constante socialização para se consolidar (BABA, 2016; LEBOW, 2008; RYU, 2012; WENDT, 1992, 1994, 1997). No entanto, a rápida obsolescência da UNASUL e do CDS a partir de 2013 / 2014, apontado por Vaz, Fuccille e Rezende (2017), enfraqueceu também, portanto, o próprio processo de socialização nessas instituições, levando a um enfraquecimento também rápido da própria narrativa retórica de uma identidade sul-americana em defesa. A redução do escopo, tamanho e atividades dos Planos de Ação do CDS, apresentados pelos últimos, apenas reforçam este ponto.

A última variável de nossa análise, também presente ao longo de nossa avaliação das pregressas, é o grau de percepção das diferenças sócio-psicológicas entre os agentes. Héctor Saint-Pierre (apud REZENDE, 2015), em palestra no VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, trouxe uma observação importante para esta variável: os países sul-americanos sequer possuem identidades de defesa nacionais, quicá uma supra-nacional que abarque todo o subcontinente. O próprio Brasil, mesmo como ator unipolar na América do Sul, tem dificuldades em manter coerente suas Política e Estratégias Nacionais de Defesa, uma vez que suas Forças Armadas possuem forte autonomia decisória mesmo após a criação do Ministério da Defesa.

Sobre este ponto, é também importante retomar a percepção identitária existente nos demais países sul-americanos com relação ao Brasil, uma visão em que o país é imperialista e/ou hegemônico na região. Segundo esta visão, as iniciativas brasileiras nada mais são do que motivadas egoisticamente, ainda segundo uma visão realista, sendo a integração e ou cooperação regionais na área de defesa meros instrumentos para que o país aumente seu poder de influência sobre seus vizinhos (FUCCILLE; REZENDE, 2013; MESQUITA, 2016).

Esta percepção de manutenção de visões sócio-psicológicas desagregadoras entre os agentes é reforçada quando se observa um maior distanciamento entre as lideranças sul-americanas pós 2014/2015,

diferentemente dos governos progressistas que criaram a UNASUL em 2008. Esta mudança na percepção política dos atores reflete mudanças de percepções domésticas, impactando a atuação internacional dos Estados, conforme exploram Vaz, Fuccille e Rezende (2017). Podemos concluir, portanto, que a distância identitária, tal qual apresentada por Ryu (2011), contribui para reforçar um distanciamento e, logo, um enfraquecimento da narrativa normativa da criação de uma identidade sul-americana em defesa no cenário da UNASUL e do CDS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou identificar se houve ou não a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa no âmbito da UNASUL e do CDS à luz da teoria construtivista das Relações Internacionais. Tal identidade coletiva supostamente proveria maior integração e cooperação entre os países membros da instituição, pois essa seria derivada de maior interação e socialização entre os agentes.

Ao analisar as origens da instituição, as divergências histórico-culturais e de interesses dos membros, suas dificuldades, baixa institucionalidade, e desengajamento dos governos para o florescimento da integração regional em matéria de defesa, percebe-se que não houve a construção de identidade sul-americana em matéria de defesa. Houve, sim, tentativas de aproximação entre as nações e a busca por maior interação na temática, mas sem sucesso efetivo e contínuo, sempre com uma quebra devido à volatilidade das crises políticas e econômicas que assombram os países. Percebe-se um claro uso retórico e normativo para a criação de uma identidade sul-americana em defesa em diversas instâncias da UNASUL e do CDS. No entanto, essa retórica não encontrou ressonância em socializações contínuas e aprofundadas para possibilitar o florescimento de tal identidade.

Segundo Nery (2015, p.73), a UNASUL “sempre se caracterizou como uma região heterogênea, diversa e desigual que, apesar de afinidades históricas, nunca constituiu um bloco com interesses similares”. E essa divergência impede a formação de uma identidade coletiva no subcontinente, assim como uma real integração entre os membros da entidade (NERY, 2015). Segundo o autor, a UNASUL e o CDS formariam mais uma forma regionalismo do que um padrão clássico de integração, pois estes teriam objetivos menos ambiciosos devido à pouca institucionalidade e ser um processo mais dinâmico, não estático, podendo

variado de acordo com o contexto em que é exposto.

Levando em consideração que a criação de uma identidade sul-americana em defesa é um objetivo do CDS, mas que ainda não houve a sua construção, e sim (enfraquecidas) tentativas de contato entre os membros, para melhor fomentar e dar continuidade ao regionalismo e à cooperação, dever-se-ia partir da premissa de que a heterogeneidade é uma característica do subcontinente (NERY, 2015), e de que esta identidade deveria ser moldada de acordo com o contexto e período político e econômico que a sub-região enfrenta, como enfatiza a dinâmica de construção de identidade pela teoria construtivista.

Ainda que, hoje, não exista a formação de tal identidade, não necessariamente este cenário seguirá desta forma no futuro. Para tanto, contudo, a narrativa normativa deverá dar lugar a políticas integrativas de fato, que busquem não apenas criar um arcabouço institucional regional, mas também criar medidas de confiança sólidas o suficiente para alterar os padrões de socialização dos Estados da América do Sul.

THE SOUTH AMERICAN IDENTITY IN DEFENSE IN THE UNASUR

ABSTRACT

The construction of a South American identity permeates the origins and objectives of the Union of South American Nations and the South American Defence Council. This article aims to verify if there was this construction, from six constructivist variables: (i) the feeling of common destiny; (ii) the historical-cultural basis; (iii) the social processes present from common practices and habits; (iv) the dynamics of differentiation of the other; (v) the use of collective identity as a rhetorical device; and (vi) the degree of perception of the socio-psychological differences among the agents. Our conclusion is that, although it has adopted normative narrative, the socialization created by UNASUR was not enough to create and / or sustain a South American identity in defence, nor is there any indication that there will be such a construction in the near future.

Keywords: Union of South American Nations (UNASUR); South American Defence Council (SADC); South America; Constructivism; International Relations.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Martín. Collective Identity as a Rethorical Device. *Syntesis Philosophica*, v. 51, n. 1, 2011, pp: 7-24.

AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013,

BABA, Gürol. Regional Commonalities and Regional Identities: Forging a Normative Understanding of Southeast Asian Identity. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, v. 35, n.1,2016, pp: 91-121.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1988. Disponível em <<https://goo.gl/PEyHaK>>. Acesso em 21 mai. 2017.

_____. Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasília, 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil. In: LIMA, Maria Soares de; HIRST, Monica. *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

EUROPEAN COMMISSION. *The development of European Identity/Identities: unfinished business. A policy review*. Directorate-General for Research and Innovation, Socio-economic Sciences and Humanities, 2012. Disponível em: https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/development-of-european-identity-identities_en.pdf. Acesso em: 23 janeiro 2018.

FERRAZ, Maria Izabel Meunier. *Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da UNASUL*. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

FLEMES, Daniel; SARAIVA, Miriam Gomes. *Potências emergentes na*

ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s.l.], v. 57, n. 2, p.214-232, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<https://goo.gl/UaPsJ2>>. Acesso em: 11 maio 2017.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança na América Latina, uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*. vol.35 no.1. Rio de Janeiro Jan./June 2013.

GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, 2000, pp: 147-182.

HAMATI-ATAYA, Inanna. Reflectivity, reflexivity, reflexivism: IR's 'reflexive turn' — and beyond. *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 4, 2012, pp: 669-694.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*. Vol. 23, No. 1, (Summer 1998), pp: 171-200.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

_____. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly*, vol. 32, No. 4, dez. 1988, pp: 374-396.

KRASNER, Stephen G. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, *International Regimes*, Spring 1982.

LEBOW, Richard Ned. Identity and International Relations. *International Relations*, Vol. 22, No. 4, 2008, pp: 473-492. [DOI: 10.1177/0047117808097312]

LIMA, Rafael Gustavo de. *União de Nações Sul-Americanas (Unasul): Integração e Cooperação na América do Sul*. 2012. 84 f. TCC (Graduação) - Curso de Graduação em Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

LUGOSI, Nicole V. T. Beyond constructivism: expanding the boundaries of International Relations theory. *Review of Applied Socio Economic Research*, Vol. 3, No. 1, 2012, pp:122-127.

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

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; REIS, Elton Gomes dos. *Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a UNASUL*. *Revista de Sociologia e Política*, [s.l.], v. 25, n. 61, p.97-123, mar. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256106>.

MELO, Fabrício Freitas Barbosa Rezende. *Brasil, Unasul e Segurança Coletiva: A Construção de uma Identidade Sul-Americana*. 2014. 57 f. TCC (Graduação) - Curso de Graduação em Relações Internacionais, Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

MESQUITA, Rafael. *The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy*. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 41, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/08263663.2016.1182691>.

NERY, Tiago. *UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano*. *Caderno Crh*, [s.l.], v. 29, n. 3, p.59-75, 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792016000400005>.

REZENDE, Lucas Pereira. *Sobe e Desce. Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

RYU, Yongwook. *Identity and Security: Identity Distance Theory and Regional Affairs in Northeast and Southeast Asia*. Doctoral dissertation, Harvard University, 2011, 302f.

SOUZA, Tamires Aparecida Ferreira. *Cooperação em Defesa e a Região Sul-Americana: O Papel do Conselho de Defesa Sul-Americano, da UNASUL*. 2015. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TEIXEIRA JR, Augusto W. M. *Era uma vez um Complexo Regional de Segurança: Entorno Estratégico Brasileiro ou Vazio de Poder Sul-Americano*. In: WINAND, Érica C. A.; RODRIGUES, Thiago; AGUILAR, Sérgio (Org.). *Defesa e segurança do Atlântico Sul: VIII ENABED*. São Cristóvão: Editora UFS, 2016. p. 224-242.

UNASUL. Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia. Presidência Pró Tempore. Equador, 2009-2010. Disponível em <<https://goo.gl/1zdyBq>>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 mai. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/bgnyDn>>. Acesso em: 15 de maio 2017.

_____. União de Nações Sul-Americanas, Site Oficial: Todos Somos. 2017. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Normativa UNASUL-CDS-CEED-ESUDE. Brasília, 2008.

VAZ, Alcides Costa; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, 2017. E-pub 012. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700212>

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, Spring 1992.

_____. Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, v88, n2, p.384-396, 1994.

_____. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Trad. Port. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2002.

Recebido em: 31/01/2018

Aceito em: 25/04/2018

A ONU NO CONTINENTE AFRICANO: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS HUMANITÁRIOS NO SUDÃO DO SUL

Leonardo de Andrade Alves¹
Orlando Mattos Sparta de Souza ²

RESUMO

A ONU é uma organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional, proporcionando também assistência humanitária aos países que sofrem consequências econômicas, sociais e políticas de um conflito interno ou uma guerra civil. O Sudão do Sul é o país independente mais recente do mundo e logrou seu objetivo político em 2011. No entanto, pelos antecedentes da região, o país tem sérios problemas que dificultam o seu desenvolvimento, de natureza militar, econômica, psicossocial e política, os quais têm origem que antecede a sua independência e que persistem até os dias atuais. A Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) tem apoiado as ações de assistência humanitária naquele complexo país, por possuir recursos naturais e minerais incalculáveis, bem como grande número de refugiados e deslocados internamente. Destarte, o presente trabalho aprecia o complexo papel da ONU no Sudão do Sul, considerando as fricções enfrentadas pela UNMISS e as particularidades daquele país. Este artigo justifica-se por apresentar um estudo de caso atualizado a respeito da atuação de um organismo internacional em um país que está próximo de uma catástrofe humanitária e que possui uma das maiores reservas energéticas na África.

Palavras-chaves: ONU, Assistência Humanitária, Sudão do Sul

¹ Mestrando e oficial aluno na Escola de Comando e Estado - Maior (ECEME), Rio de Janeiro - RJ, Brasil.

leo.deandrade00@gmail.com

² Doutorando e oficial aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. osparta@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A ONU é uma organização internacional fundada em 1945, após a 2ª Guerra Mundial, e é atualmente composta por 193 (cento e noventa e três) Estados Membros. A missão e o trabalho da ONU são guiados pelos propósitos e princípios contidos na sua carta de fundação, como conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário; e dar assistência a todas as Nações que assim solicitar (UN, 1945).

Segundo Cruz (2010), na década de 1990, com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e o fim da Guerra Fria, após uma quase hegemonia dos Estados Unidos da América, surgiu um ambiente multipolar, indefinido e instável, identificado por uma reconstituição de forças e pelo surgimento de diversos conflitos étnicos, religiosos, políticos e tribais, o que resultou em nova conformação da ordem mundial.

Os países africanos, também se enquadraram nessa nova sistemática mundial, não se consolidando e muitas vezes tendo pouca realidade empírica para compartilhar o estágio político, militar, territorial e econômico com uma grande variedade de movimentos de insurgência e outros atores subsetoriais. Considerando que os Estados Unidos e a China são grandes parceiros comerciais de países africanos, a África surge como catalisador de interesses entre as potências mundiais (BUZAN; WAEVER, 2003).

A África é importante, ainda, para ajudar a China a equilibrar suas relações com os Estados Unidos e outras potências ocidentais. Mas as saudáveis relações sino-africanas também fornecem à China uma plataforma para a criação e polimento de suas relações no espectro da cooperação “Sul-Sul” (WENPING, 2007, p. 27), o que lhe garante um aumento da sua área de influência naquele continente.

O peso da China na África é definitivo, sendo cada vez mais importante para o desenvolvimento chinês. A base da operação chinesa na África não sofreu a descontinuidade como a base dos norte-americanos e nem foi contaminada pelo tema do terrorismo como uma ameaça. Ao contrário, os chineses aproveitaram a brecha aberta pela relativa retirada norte-americana da África no contexto pós-Guerra Fria (SARAIVA, 2015). Ademais do interesse das duas potências, o

Brasil também tem ampliado a sua diplomacia no continente.

Abdenur (2015) afirma que a rede brasileira de embaixadas e representações diplomáticas na África expandiu-se rapidamente na última década. Em um total de trinta e sete, tendo o Brasil mais missões no continente do que o Reino Unido. Além de buscar novas oportunidades econômicas, o governo procurou aprofundar sua cooperação internacional para o desenvolvimento como forma de forjar uma política externa mais autônoma, especialmente em relação aos Estados Unidos e à Europa Ocidental.

Apesar do aparente decréscimo dos Estados Unidos no continente africano, Freitas (2013) afirma que a China e os Estados Unidos são os principais parceiros econômicos na exportação do petróleo sulista e, desse modo, poderiam atuar no conflito do Sudão do Sul com uma intervenção cooperativa, ou seja, na promoção de acordos que beneficiassem os interesses de ambas as partes, oferecendo-lhes mecanismos pacíficos de resolução de conflitos.

Neste contexto, o Sudão do Sul apresenta-se como um país em potencial que atrai a atenção das duas maiores potências mundiais, visto que possui jazidas abundantes em minério de ferro, cobre, cromo, zinco, volfrâmio, malacacheta, urânio, bauxita, ouro, prata e diamantes, que aliadas ao seu potencial petrolífero, justifica a importância geopolítica e estratégica do país. “[...]O Sudão do Sul é um dos raros lugares no mundo onde há grandes reservas de minerais inexploradas³”. Dash (2012) afirma que o Sudão do Sul é o terceiro maior produtor de petróleo da África subsaariana.

A ONU, atualmente, está presente no Sudão e no Sudão do Sul por meio das seguintes missões: Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), Força de Segurança Interina das Nações Unidas para Abyei (UNISFA) e Operação Híbrida das Nações Unidas/União Africana em Darfur (UNAMID). Conforme Cruz (2016), a UNMISS é uma das quatro missões mais expressivas da atualidade na África⁴.

Contudo, a ONU enfrenta uma série de dificuldades para o cumprimento de seu mandato estipulado para a missão de paz, haja vista às adversidades encontradas no país nas áreas política, econômica,

³ Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/01/china-e-eua-disputam-posicoes-no-sudao-do-sul.html>. Acesso em: 18 Nov. 2017.

⁴ Cruz, Carlos Alberto Santos Cruz. Entrevista exploratória sobre a participação brasileira nas Operações de Paz na África. Resende, RJ. 16 jun. 2016.

psicossocial e militar.

O presente trabalho se restringe a atuação da ONU no Sudão do Sul, ou seja, apenas a execução do mandato da UNMISS, pois Abyei é um distrito do Sudão – contestado pelo Sudão do Sul –, e Darfur está localizado no Sudão. Apesar da União Africana ser uma organização regional para a produção da paz, segurança, estabilidade e, também, atuar em parceria com a ONU nos processos de paz, ela não será objeto de estudo deste artigo.

Neste sentido, o presente artigo justifica-se pela importância do Sudão do Sul no cenário global e no continente africano, haja vista os interesses das grandes potências e de suas fontes de recursos, bem como a presença brasileira naquela região e a participação da ONU na resolução do conflito interno que impede o desenvolvimento daquele jovem Estado. Além disto, ressalta-se que no pós-Guerra Fria os conflitos intraestatais são os mais comuns e cresceu o emprego de diversas modalidades de operações de paz e o tema tem relevância para o Brasil a medida que há presença brasileira naquela região e o país tem aumentado a sua participação em missões da ONU no continente africano⁵.

Segundo Visentini et al (2016), após a transformação da UNMIS, pós-separação, o Brasil passou a participar da Força Interina das Nações Unidas de Segurança para Abyei (UNISFA), com 4 (quatro) militares, e da UNMISS, com 8 (oito), sendo sete do Exército e um da Força Aérea (AGUILAR, 2015).

Qual é o comportamento da ONU frente ao seu mais novo Estado independente, o Sudão do Sul? E quais os desafios que este novo Estado enfrenta no âmbito regional como parte do interesse de potências estrangeiras, considerando o peso do comércio petrolífero? Para responder as perguntas acima, este artigo analisa o complexo papel da Organização das Nações Unidas na intervenção humanitária no Sudão do Sul, considerando as fricções enfrentadas pela UNMISS e as particularidades daquele país, declarado independente em 2011.

Esta pesquisa é desenvolvida por meio de um estudo de caso, utilizando a missão de paz no Sudão do Sul. Ademais, é realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, em artigos, teses e dissertações, já publicados, visto que permitirão elaborar um plano de trabalho

⁵ Marcelo Valença, Professor de Relações Internacionais da UERJ, durante aula do PPGCM na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

que contenha uma proposta de abordagem exequível da temática, valorizando os conceitos, as ideias principais e os objetivos a serem atingidos, relacionados ao Sudão do Sul e à Organização das Nações Unidas. O objeto de estudo é atuação da UNMISS no Sudão do Sul, segundo as bases do procedimento apresentado por Raymond Quivy & Luc Van Campenhoudt, no livro “Manual de Investigação em Ciências Sociais” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2013).

O trabalho está dividido em seções que permitem a exata sequência lógica do estudo para responder o problema em tela, baseado no objetivo geral. A primeira apresenta as características do Sudão do Sul, enfatizando os aspectos mais relevantes nas expressões política, psicossocial, militar e econômica. A segunda destaca o papel da Organização das Nações Unidas, por meio da atuação na UNMISS, como o principal componente de assistência humanitária no país. E a terceira as fricções enfrentadas pela UNMISS na consecução do seu mandato para a manutenção da paz e da segurança naquela nação.

SOBRE O SUDÃO DO SUL NO CONTINENTE AFRICANO

O Sudão do Sul é o mais jovem país do mundo e conquistou a sua independência do Sudão em 1º de julho de 2011, a partir de um referendo. O país, cuja capital é Juba, estende-se por 65 mil quilômetros quadrados e possui fronteiras, com a República Centro Africana⁶, a República Democrática do Congo, a Etiópia, o Quênia, a Uganda e o Sudão, sendo a última a mais extensa, com cerca de dois mil quilômetros. O país possui um clima tropical, com variação de temperatura ao longo do ano e riquezas naturais e minerais imensuráveis, tais como petróleo e ouro.

Antes da independência, o Sudão do Sul teve duas guerras civis que cuja as causas foram as disparidades socioeconômicas e educacionais entre o Centro-norte desenvolvido e o Sul marginalizadas e sem nenhum privilégio. Porém, foram aderidos aos problemas já vivenciados, ao longo dos conflitos, as divergências étnicas e religiosas entre os árabes mulçumanos do Norte e os negros cristãos do Sul (BADAL, 1990).

⁶O secretário-geral da ONU, António Guterres, convidou oficialmente o Brasil a participar da missão de paz na República Centro-Africana (RCA) com 750 militares, em novembro de 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-convida-brasil-a-participar-de-missao-de-paz-republica-centro-africana/>, acesso em 17 de maio de 2018.

O segundo conflito entre o Governo do Sudão e o movimento guerrilheiro denominado Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM), que tinha como o braço armado o Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLA), estendeu-se entre os anos de 1983 a 2005. Desde 1986, os partidos negociaram em diferentes fóruns e, em 2005, um acordo de paz foi finalmente atingido. Isto proporcionou um período de transição de seis anos e meio (2005 a 2011), durante o qual o Sudão do Sul era uma entidade semiautônoma. As relações entre o SPLM e o Partido do Congresso Nacional em Cartum, capital do Sudão, foram desgastantes. Poucos esperavam que o acordo de paz durasse e uma das contingências foi a falta de coesão interna dentro do movimento rebelde. Com exceção de algumas pequenas rebeliões e deserções, o SPLM conseguiu permanecer unido durante o período intermediário (ROLANDSEN et al, 2015).

Assim, no campo político, embora seja um país recente, o Sudão do Sul tem uma estrutura há décadas, alavancada desde a criação de um dos principais movimentos políticos, que assinou o acordo de paz em 2005, após findar a 2ª Guerra Civil: o Movimento de Libertação do Povo Sudanês. Riak (2013) afirma que o Sudão do Sul é dominado pelo SPLM/SPLA. Os outros partidos políticos são fracos e muitas vezes são reprimidos para não falar sobre questões de governança no país. A sociedade civil é fraca e seus membros são muitas vezes coagidos e torturados para abster-se de falar sobre corrupção do governo. A este respeito, a medição das percepções das pessoas nas ruas é a única maneira possível de obter um senso da prevalência da corrupção.

A Etiópia e Uganda, vizinhos do Sudão do Sul, tiveram um papel relevante na separação e na independência do país, com participação direta na pacificação, com destaque para a Etiópia na missão de paz em Abyei e Uganda em apoio à UNMISS na parte sul.

Buzan e Waever (2003) ratificam que as interações entre os vizinhos podem criar o que pode parecer padrões regionais, mas esses padrões não têm limites óbvios, e eles são mais frequentemente cadeias de eventos discretos, em vez de padrões coordenados de alianças e rivalidades. Assim, por exemplo, Somália e Etiópia, Etiópia e Sudão, Sudão e Uganda, Uganda e Ruanda, Ruanda e Zaire / República Democrática do Congo e Zaire / República Democrática

do Congo e Angola tocaram todas as guerras civis do outro, criando uma cadeia potencial que se estendeu desde o Mar da Arábia para o Atlântico Sul.

Na área psicossocial, segundo o Sudan Household Health Survey (2007, apud Oliveira e Silva, 2011) o Sudão do Sul é um país que já nasceu com alguns dos piores indicadores sociais do mundo e não há infraestrutura de saneamento básico, sendo que apenas 13% da população têm acesso à água tratada e 3,3% contam com água e esgoto encanados. Além disso, cerca de 90% da população vive com menos de um dólar por dia, ou seja, encontra-se abaixo da linha da miséria e o país possui somente três hospitais e um índice de apenas um médico para cada 500 mil habitantes, o que torna o quadro grave.

O Sudão do Sul apresenta o pior índice mundial de mortalidade materna no parto, tendo mais de 2 mil mortes por 100000 nascimentos, e o quadro de mortalidade infantil de 102 óbitos por mil crianças no primeiro ano de vida, o que coloca o país entre os vinte piores do mundo e o pior quando considerada a mortalidade até 5 anos, conforme o Sudan Household Health Survey (2007, apud Oliveira e Silva, 2011).

Buzan e Waever (2003) afirmam que a longa guerra civil, a partir de 1983, e a fome ocorridas no Sudão mataram mais de 2 milhões e deslocaram cerca de 5 milhões de sudaneses para os países vizinhos, como Quênia e Uganda. Diante desta assertiva, as consequências para o Sudão do Sul, dentre outras, foram a degradação das etnias e das crenças na região, bem como a perda da identidade por algumas tribos mais influentes e o arrefecimento da violência em algumas áreas, o que gerou graves problemas de insegurança, o que é ratificado pela assertiva abaixo.

Outra questão problemática para a nova nação refere-se aos conflitos étnicos no território sudanês. Conforme mencionado anteriormente, o Sudão foi dominado culturalmente por uma maioria árabe sunita, cerca de 34 milhões de pessoas, ao passo que, na República do Sudão do Sul se aglutinaram uma mistura étnica de aproximadamente 200 grupos, interdependentes

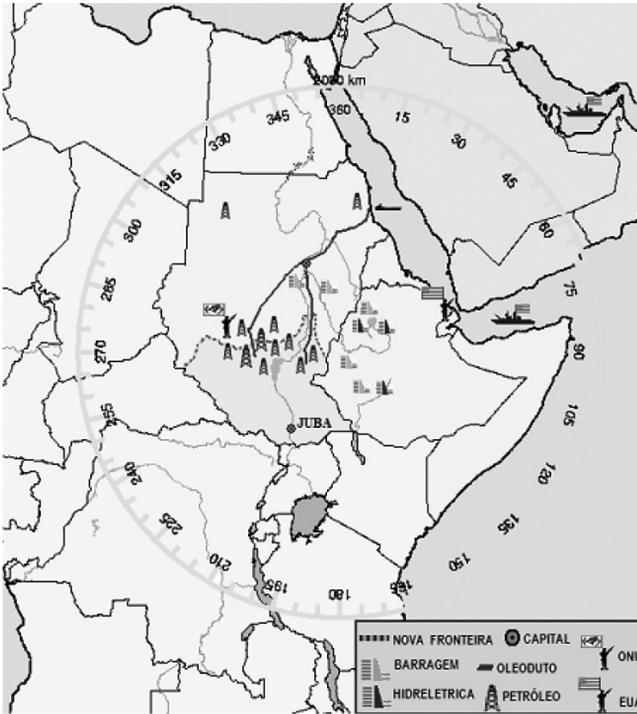
culturalmente, com suas próprias línguas e tradições. Nesse contexto, a etnia Dinka manteve a supremacia do território sulista, especialmente na região de Jonglei a noroeste de Juba, onde a terra é bastante fértil para a criação de gado e em reserva de água. Nos meses seguintes a independência da nova república, os conflitos se intensificaram entre as tribos nômades árabes e os agricultores negros Dinka pelo direito ao acesso dessas riquezas naturais, resultando no deslocamento de milhares de pessoas (SÁNCHEZ, 2011, apud FREITAS, 2013, p.179).

Neste contexto dos conflitos internos emergentes pós-independência, a securitização dos problemas no Sudão do Sul provocou o surgimento de novos exércitos irregulares, milícias e grupos rebeldes em várias localidades.

No campo econômico, segundo Oliveira e Silva (2011) o novo país não conta com praticamente nenhuma infraestrutura mais complexa de transportes, energia ou comunicações, haja vista que as existentes se concentram em Cartum, capital do Sudão. O Sudão do Sul conta com apenas 50 km de estradas pavimentadas em um território de 619 mil km², sendo que a maior parte dos trechos asfaltados se concentra nos arredores de Juba, a capital. Além disso, parte da rarefeita infraestrutura herdada da era colonial acabou destruída ainda na primeira guerra civil do país (1955–1972) e nunca foi reconstruída. O pouco que restou foi destruído durante a segunda guerra civil (1983-2005).

Em contrapartida, Dash (2012) afirma que o Sudão do Sul é o terceiro maior produtor de petróleo da África subsaariana e abriu novos canais de parceria transnacional e de ganhos de exportação na indústria do petróleo, conforme ilustra a figura a seguir. O atual processo de globalização do petróleo, a diversificação da oferta e da demanda, a transnacionalização do processo de exploração, produção e transporte criaram um meio para que os países africanos emergentes utilizassem seus recursos petrolíferos como meios de diplomacia para alcançar sua política externa.

O Sudão e o Sudão do Sul no contexto regional.



Nota: Mapa centralizado no Sudão, mostrando em amarelo os países integrantes da IGAD e em destaque o Sudão do Sul, no contexto do Chifre da África. Editado pelos autores utilizando mapa com projeção azimutal equidistante com escala radial de 250km/cm, centrado na latitude norte, longitude 30 lestes, nas proximidades da nova fronteira entre o Sudão e o Sudão do Sul.

Fonte: Oliveira e Silva (2011)

Os Estados Unidos, há décadas, estão entre os principais exploradores de petróleo na região do Sudão e do Sudão do Sul. Porém, a relação do Governo do Sudão com células terroristas, a insegurança na região, a condenação do presidente do Sudão no Tribunal Penal Internacional e os embargos econômicos impostos ao país, afastaram os investimentos no Sudão e a principal empresa americana, a Chevron, deixou a região antes da assinatura do acordo de paz em 2005.

Neste contexto, quem preencheu o vácuo de poder no país foi, principalmente, a China, que comprou as concessões que eram propriedades das empresas estadunidenses. A empresa canadense Talismã foi a única empresa ocidental que permaneceu explorando petróleo durante os anos 1990, mas ela se retirou em 2003 – abrindo espaço para a Índia – devido às pressões internas contra os abusos de direitos humanos do governo do Sudão e à centralidade das rendas petrolíferas para o governo sudanês (LARGE, 2012). Dessa forma, hoje o cenário petrolífero sul sudanês é liderado por empresas asiáticas e principalmente pela China. As principais empresas são: Dar Petroleum, com 41% das ações pertencentes à Companhia Petrolífera Nacional Chinesa (CPNC), 40% à Petronas, empresa malaia, e ações menores da Sudapet, estatal sudanesa, da SINOPEC chinesa e da Companhia de Holding do Egito e do Kuwait; Companhia de Operações Petrolíferas do Sudd, pertencente conjuntamente a Petronas e a Nilepet, estatal sul-sudanesa; Companhia de Operações Greater Pioneer, com 40% das ações pertencentes à CPNC, 30% à Petronas, 25% à Corporação de Petróleo de Gás Natural, indiana, e 5% à Nilepet. 35% dos lucros petrolíferos vão para as empresas, enquanto os 65% restantes são 98% do orçamento do governo do Sudão do Sul (WASSARA, 2014). A Total, empresa petrolífera francesa, se mantém como a única empresa ocidental no país e atua no estado de Jonglei, mas ainda não foram encontradas reservas petrolíferas em seu bloco de exploração. A política sul sudanesa para a exploração tem sido a obrigatoriedade da presença, ainda que minoritária, da sua estatal nas grandes companhias de exploração e participação de força de trabalho sul sudanesa nelas.

A China tem desenvolvido, desde o estabelecimento das suas relações com os países africanos, mas, sobretudo, a partir dos anos 1990, projetos em diversas áreas. O petróleo e outros recursos naturais representam uma parte importante do investimento de Pequim no continente. A estratégia das grandes potências Ocidentais, frente ao crescimento apresentado por Pequim, de controlar, progressivamente, o acesso da China aos recursos naturais, particularmente na Ásia Central, fez com que o governo chinês se voltasse para os países em desenvolvimento, especialmente na África que, em 2007, possuía aproximadamente 10% das reservas de petróleo mundiais. Nesse sentido, Sudão e Angola – que, nos anos 2000, ultrapassou a Arábia Saudita como maior fornecedor de petróleo para Pequim – estariam entre os parceiros africanos mais importantes, em termos energéticos (VISENTINI, 2014).

No campo militar, desde que o Sudão do Sul votou esmagadoramente para se afastar do Sudão em 2011, a principal preocupação do governo foi obter o fluxo de petróleo após desentendimentos com Cartum, a capital do Sudão, retomada apenas em 2014. A partir daí, houve algumas pequenas rebeliões armadas, confrontos nas fronteiras e roubos de gado na região, mas longe da capital, Juba. Aliado a esta instabilidade, surgiram sinais de fricção dentro do partido governante, SPLM, quando o presidente Salva Kiir, um étnico Dinka - o maior grupo do país, demitiu seu deputado Riek Machar, que é da segunda maior comunidade, o Nuer⁷.

O conflito armado iniciou em dezembro de 2013, quando os soldados leais ao presidente Salva Kiir, a Dinka, e os leais ao ex-vice-presidente Riek Machar, um Nuer, lutaram na capital após meses de crescentes tensões políticas. Em dezembro de 2015, o presidente Kiir dissolveu os 10 estados regionais do Sudão do Sul e criou 28 novos estados, alimentando conflitos em muitas áreas. Este conflito tem apresentado sérios abusos contra civis pelas forças governamentais e pelos combatentes da oposição. Mais 200 mil pessoas foram forçadas a fugir de suas casas, elevando o total de deslocados para 2,4 milhões e aqueles deixados para trás, incluindo pessoas com deficiência, enfrentaram sérios abusos⁸.

Soma-se ao problema o recrutamento por parte do SPLA e outros grupos armados de jovens e crianças para o treinamento militar e o robustecimento da força durante as campanhas da 2ª guerra civil, mostrando total descomprometimento com os instrumentos de direito como a Convenção sobre os Direitos das Crianças das ONU. Somente em 2012, o Sudão do Sul criou um plano de ação para desmobilizar aproximadamente 17.000 crianças associadas a luta armada (ENSOR, 2013), e ainda hoje trabalha em conjunto com as organizações mundiais nas missões de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR).

Analizando a independência do Sudão do Sul e as suas características, é coerente inferir que as diferenças religiosas e étnica entre os povos, a precária infraestrutura básica, as consequências dos longos anos de guerra civil e as divergências econômicas, políticas e militares, aliados a um possível interesse da China, são os principais fatores causadores

⁷ Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-25427965>, acesso em 14 de maio de 2018.

⁸ Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/south-sudan>, acesso em 14 de maio de 2018.

do alarmante resultado⁹ do referendo que resultou na independência do Sudão do Sul e os geradores de fricção que estão influenciando na instabilidade do país, e que afetam diretamente a segurança da população do Sudão do Sul.

Vale ressaltar que, uma possível resolução do conflito armado, reiniciado no país em 2013, não é condição essencial para que os problemas que envolvem a pessoa humana e sua dignidade também se encerrem, podendo cessar o comportamento violento, porém as questões estruturais, políticas, econômicas e sociais permanecerão (MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005 apud DUARTE, 2016).

A UNMISS E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Inicialmente, vale ressaltar, que as dificuldades sofridas pelo povo do Sudão do Sul se enquadram em problemas de segurança que de maneira conceitual diz respeito a algo que precisa ser assegurado como a nação, o Estado, o indivíduo, o grupo étnico, o meio ambiente ou o próprio planeta (BUZAN, 2012).

Segundo Buzan (2012), ainda, a palavra segurança está sempre atrelada a um “conceito hifenizado” e abarcando quatro questões que a estruturam dentro dos estudos de segurança internacional. Uma dessas questões é a sua ligação para além do conceito da segurança militar, assim, aponta para a necessidade de se garantir a mesma prioridade para as problemáticas humanas e para a violência, dando uma visão mais setorial da como a inclusão de aspectos societais, econômicos, ambientais, de saúde, desenvolvimento e gênero.

Nesse mister, enquadra-se a segurança humana, um conceito surgido no relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994, que defende o ser humano como objeto de referência nas questões de segurança e incluem ameaças crônicas como pobreza, fome, doenças, repressão e outros que ataquem a integridade humana, ou seja, há a mudança da segurança estadocêntrica para a segurança individual. Além disso, significa a proteção contra interrupções súbitas e dolorosas nos padrões de vida diária das pessoas (REDIN; BARBOSA, 2014; PARIS, 2001). Segundo Paris (2001) pode-se dizer que a segurança individual tem as seguintes divisões:

⁹ Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/07/sudan-referendum-result-confirmed>, acesso em 13 de maio de 2018

[...] identificou sete elementos específicos que compreendem a segurança humana: (1) segurança econômica (por exemplo, liberdade da pobreza); (2) segurança alimentar (por exemplo, acesso a alimentos); (3) segurança da saúde (por exemplo, acesso aos cuidados de saúde e proteção contra doenças); (4) segurança ambiental (por exemplo, proteção de perigos como poluição ambiental e depleção); (5) segurança pessoal (por exemplo, segurança física de coisas como tortura, guerra, ataques criminais, violência doméstica, uso de drogas, suicídio e até acidentes de trânsito); (6) segurança da comunidade (por exemplo, sobrevivência de culturas tradicionais e grupos étnicos, bem como a segurança física desses grupos); e (7) segurança política (por exemplo, gozo de direitos civis e políticos e liberdade de opressão política) (PARIS, 2001, p. 90, tradução nossa).

Por outro lado, temos a questão da segurança internacional, que é mencionada na Carta das Nações Unidas “A unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais” (UN, 1945). Conceitualmente, podemos dividir a segurança internacional em duas vertentes: a realista, na qual o Estado é o centro, sendo o sujeito de direito internacional e dominando a linguagem da política de segurança mantida ao trabalhar dentro dos limites de alguma anarquia, imaginando a segurança como sinônimo de poder; a segunda corrente, na qual se inclui o discurso das comunidades internacionais atualmente, sendo a idealista, que amplia se conceito por considerar a pessoa humana como sujeito de proteção internacional, e orquestrando suas atividades das comunidades de segurança e organizações internacionais (REDIN ;BARBOSA, 2014; ADLER; BARNETT, 1998).

Nessa perspectiva, a ONU, criada em 1945, passa a ser a organização internacional que tenta promover a paz e a segurança internacional, e com seus Estados-Membros se propõe, conforme sua carta: reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos, além de promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais

amplo de liberdade (UN, 1945; ONUBR, 2018).

Retornando para as questões do Sudão do Sul, Hemmer (apud FREITAS, 2014) afirma que, com a divisão do Sudão em dois sistemas políticos soberanos, foram definidos novos parâmetros para a criação de uma missão de paz restrita ao território do Sudão do Sul, cujos interesses estariam voltados principalmente aos objetivos do Estado e a construção da paz na região.

Em 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul tornou-se o país mais novo do mundo. O nascimento da República do Sudão do Sul é o ponto culminante de um processo de paz de seis anos que começou com a assinatura do Acordo de Paz Global (CPA) em 2005 (UNMISS, 2011).

No entanto, a existência de vários elementos envolvidos nas mais de três décadas de conflito no Sudão, como o Movimento de Justiça e Igualdade, o Exército de Libertação do Sudão, o Exército/Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLA/M), o subdesenvolvimento, a violência intertribal, a falta de coesão nacional, a deficiência da construção de uma nação, a corrupção endêmica e a falta de infraestrutura básica, bem como a proximidade com os principais pontos problemáticos do continente e as rotas do tráfico ilegal de armas, foram os desafios enfrentados pelo Governo do Sudão do Sul e que resultaram em instabilidade no país, após a separação (OLOUWU, 2011).

Diante disto, após sua independência, a situação enfrentada pelo Sudão do Sul ainda se constituía como uma ameaça à paz e a segurança internacionais na região, o que resultou, nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, por meio da Resolução 1996/2011 do Conselho de Segurança, que tem a China como membro permanente¹⁰, na Missão das Nações Unidas para a República do Sudão do Sul (UNMISS – sigla em inglês) em 09 de julho de 2011 (UNMISS, 2014), com um período inicial de um ano, mas que poderia ser renovado conforme fosse necessário.

O mandato da UNMISS abrangia três grandes áreas, incluindo-se o apoio à consolidação da paz e a promoção da construção da paz, no longo prazo, para o desenvolvimento econômico na região, mas também, a missão iria apoiar o governo sul sudanês no exercício de suas responsabilidades, especialmente, no âmbito da prevenção, mitigação, resolução de conflitos e na proteção de civis. Por fim, a missão ainda prestaria apoio ao governo em matéria de segurança, estabeleceria o Estado de Direito e o fortalecimento da justiça (UNMISS, 2011 apud FREITAS, 2014). Decidiu-se

¹⁰ Disponível em <http://www.un.org/en/sc/members/>, acesso em 15 de maio de 2018.

ainda que a UNMISS agiria em conformidade com os termos do Capítulo VII, permitindo que a missão tomasse todas as medidas necessárias para a proteção dos civis, bem como seu próprio pessoal e os trabalhadores humanitários, incluindo-se, neste processo, até o uso da força (HEMMER, 2013, apud FREITAS, 2014).

Inicialmente, a UNMISS foi composta por sete mil militares – distribuídos entre oficiais de ligação militares e oficiais de equipe – outras novecentas pessoas – incluindo-se policiais civis, como a formação de unidades apropriadas, e um componente civil apropriado, ou seja, a criação de uma unidade de perícia técnica de investigação para os direitos humanos (UNMISS, 2014).

A atuação da UNMISS tem sido considerada por algumas autoridades sul sudanesas uma ação bastante benéfica, tanto no plano da mitigação como na resolução de conflitos locais, especialmente no que se refere ao seu papel facilitador (HEMMER, 2013, apud FREITAS, 2014). De acordo com sua estratégia de proteção aos civis, a UNMISS se comprometeu em proteger os cidadãos sul sudaneses quando esse Estado for incapaz de realizar essa tarefa ou não quiser fazê-lo, por motivos inerentes a sua dificuldade de se afirmar como país politicamente estável, além das fricções inerentes às questões humanitárias como o deslocamento dos refugiados, a falta de infraestrutura básica, alimentação e água para a população.

Em tais circunstâncias, a missão poderia agir desde o aconselhamento e assistência às forças de segurança do governo do Sudão do Sul até a implantação preventiva de tropas da ONU em áreas de alto risco. Com estas medidas, a missão poderia oferecer refúgio aos civis que eventualmente procurassem proteção nas instalações da UNMISS (HEMMER, 2013, apud FREITAS, 2014).

Para Freitas (2014), no Estado do Jonglei, a UNMISS juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF- sigla em inglês) tem conseguido reintegrar cerca de duzentos crianças que haviam sido raptadas por grupos armados, como o Exército de Resistência do Senhor, de Uganda. Houve uma melhoria considerável nas condições humanitárias dos campos de refugiados, especialmente no que se refere à disponibilidade de água potável e saneamento básico. Os indicadores de nutrição e mortalidade dessa população caíram abaixo do limiar de emergência (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – S/2013/140, 2013). Desde que a missão foi implantada nesses territórios, tem-se observado

uma elevação nos resultados referentes à prevenção de ataques milicianos com a utilização de técnicas de monitoramento e alerta precoce, por meio de patrulhas terrestres e aéreas. Em contrapartida, a UNMISS tem aumentado sua patrulha militar tanto nos Estados de Lakes, Unity e Warrap como nos locais estratégicos do Estado de Jonglei, onde os índices de violência ainda são elevados.

Rolandsen et al (2015) afirma que os países vizinhos, liderados pela Etiópia, aceitaram a responsabilidade no início da organização das negociações e nomearam o diplomata etíope Seyoum Mesfin como presidente do processo de mediação do Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Ele é assistido por Lazarus Sumbeiywo, que mediu o acordo de paz de 2005 entre o governo do Sudão e o SPLM. A IGAD é uma instituição composta por oito países e tem sido mais conhecida por seus esforços para garantir a paz no Sudão e na Somália. Não se tornou uma organização multilateral totalmente funcional e continua dependendo de doações de países ocidentais, muitas vezes de forma ad hoc (ROLANDSEN ET AL, 2015).

O mecanismo de monitoramento e verificação da IGAD no Sudão do Sul baseou-se no uso da capacidade da Força de proteção da UNMISS - já mandada pelo Conselho de Segurança da ONU. Outras tropas etíopes, quenianas e ruandesas foram desdobradas como parte do reforço da UNMISS e operaram sob o mesmo mandato da ONU, como as demais tropas da UNMISS. No entanto, esta não é uma força capaz de proteger os civis sudaneses do sul ou dissuadir as partes em conflito de cometer atrocidades ou violar acordos (ROLANDSEN ET AL, 2015, p. 97, tradução nossa).

Embora ainda haja uma série de fricções, desde 2012, a ONU, por meio da UNMISS e em conjunto com a União Africana e a IGAD, conforme a assertiva acima, tem logrado acordos entre os países, Sudão e Sudão do Sul, e as partes rebeldes que conflitam internamente, como a criação de zona desmilitarizada, o entendimento das questões relativas à economia e ao petróleo, a gestão global das fronteiras que separam os dois estados

sudaneses e as medidas de segurança para cessar hostilidades nas regiões fronteiriças.

UNMISS E FRICÇÕES NA CONSECUÇÃO DO MANDATO

“A fricção, como resolvemos chamá-la, é a força que torna difícil aquilo que aparentemente é fácil” (CLAUSEWITZ, 1984, p.133). Com base nesta definição, o presente subitem aborda conceitos relacionados à fricção e sua aplicação no seio das operações de paz no Sudão do Sul. A UNMISS enfrenta obstáculos de natureza econômica, política, psicossocial e militar, já mencionadas, para o cumprimento do seu mandato.

Watts (1996) sistematizou, a partir da obra clausewitziana, oito elementos principais de fricção: a natureza intrinsecamente perigosa da guerra; as demandas físicas da guerra; a imperfeição da informação na qual a guerra é baseada; a resistência interna à própria força militar; o acaso, cujas consequências os combatentes nunca podem prever; os limites físicos e políticos ao uso da força militar; a incerteza quanto às capacidades do inimigo; e desconexão entre os fins e os meios da guerra (FERREIRA, 2008, p.16).

As características geográficas do Sudão do Sul apresentam obstáculos naturais para o emprego de qualquer tropa que não está ambientada àquela região. No passado recente, um contingente indiano de manutenção da paz militar foi desdobrado como parte da Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) no Alto Nilo do Sudão do Sul. A região tem um clima equatorial, com altas temperaturas, alta precipitação e umidade muito alta. O rio Nilo Branco é a característica geográfica pré-dominante do Sudão do Sul e a maioria dos assentamentos estão agrupados em torno desta fonte de água. A região tem solo argiloso e, durante a estação chuvosa, há um grave problema de esgoto e escorregadio. O conflito afetou as áreas do Sudão do Sul com saneamento pobre, falta de água potável e condições de vida superlotadas estão em maior risco de doenças transmitidas pela água, como cólera (WHO, 2005, apud HAZRA, 2013).

O país é incipiente no que se refere a sua estrutura política-administrativa. Desde a sua independência de 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul vem experimentando um processo de construção estatal muito rápido e bastante caótico. Novos ministérios, departamentos, comissões, legislação e outras iniciativas oficiais estão sendo estabelecidos e restabelecidos, nomeados, renomeados, cancelados e substituídos por outras versões - como o novo governo esforça-se para solidificar sua legitimidade nascente. Distorções significativas são evidentes na forma como as crianças são tratadas nos vários sistemas jurídicos (direitos consuetudinários, domésticos, internacionais e humanos) existentes no Sudão do Sul (ENSOR 2013).

Além disto, para Riak (2013), a corrupção é reconhecida como o maior impedimento para o desenvolvimento. Embora não haja um significado acordado de corrupção, há evidências crescentes do impacto prejudicial da corrupção no bem-estar econômico e social até os dias de hoje.

Rolandsen et al (2015) afirmam que durante a primavera de 2014, um mecanismo de monitoramento e verificação da Intergovernmental Authority on Development (IGAD), apoiado por uma Força de Proteção e Determinação (PDF) da África Oriental, estava em andamento. A IGAD e seus membros não avançaram o financiamento para esta iniciativa e esperavam que órgãos e organizações internacionais oferecessem suporte técnico e logístico. A União Africana teve pouco ou nenhum recurso para contribuir; o Conselho de Segurança da ONU não financiaria uma força que não tivesse mandato, e os países do Ocidente mostraram-se relutantes em se comprometer plenamente com o conceito, o que dificultou o emprego de forças militares na região para monitorar a situação de segurança.

Ademais, outro obstáculo para as negociações da IGAD é o envolvimento de alguns países membros no conflito. Uganda e Sudão são especialmente problemáticos. A pedido do governo do Sudão do Sul, e tacitamente tolerado por outros países vizinhos, as forças ugandesas foram enviadas para ajudar na proteção das infraestruturas e na prevenção da escalada do conflito. No entanto, estas forças também participaram ativamente de operações militares contra o SPLM/A (Sudan People Liberation Movement/Army). O último tem repetidamente pedido a retirada das forças ugandesas, cuja presença continua violando o acordo de cessação de hostilidades. Em fevereiro de 2014, a Uganda concordou com a remoção gradual de suas tropas do Sudão do Sul, mas apenas após a

implantação de uma força de emergência combinada em África. Assim, os ugandeses permanecem, com um mandato não divulgado (ROLANDSEN ET AL, 2015, p.97).

Ainda em relação à segurança, especialmente a atuação de grupos armados no sul, Oliveira e Silva (2011) destacam que graças às deficiências em infraestrutura básica no Sudão, o governo federal nunca conseguiu derrotá-los, entre outros motivos, pela inviabilidade de enviar e abastecer contingentes expressivos de forças militares através de um país que possuía praticamente o tamanho da Argentina, mas sem estradas que o integrassem. Isto tornava impossível a utilização e sustentação logística de forças de infantaria mecanizada (como veículos blindados), já que não existiam estradas que ligassem o centro do país à região sul por onde pudessem transitar e serem abastecidos. O mesmo problema é enfrentado hoje por Cartum para resolver o conflito em Darfur, região esta que o governo federal definitivamente não controla, tampouco possui capacidade para impor lei e ordem, nem mesmo para impedir que grupos locais lutem entre si.

A questão mais problemática para a nova nação, na área psicossocial, refere-se aos conflitos étnicos no território sudanês. O Sudão foi dominado culturalmente por uma maioria árabe sunita, cerca de 34 milhões de pessoas, ao passo que, na República do Sudão do Sul aglutinaram-se uma mistura étnica de aproximadamente duzentos grupos, interdependentes culturalmente, com suas próprias línguas e tradições. Neste contexto, a etnia Dinka, do atual presidente Salva Kiir Mayardit, manteve a supremacia do território sulista, especialmente na região de Jonglei a noroeste de Juba, onde a terra é bastante fértil para a criação de gado e em reserva de água. Nos meses seguintes a independência da nova república, os conflitos se intensificaram entre as tribos nômades árabes e os agricultores negros Dinka pelo direito ao acesso dessas riquezas naturais, resultando no deslocamento de milhares de pessoas (SÁNCHEZ, 2011, p. 04-05).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sudão do Sul é o país independente mais recente do mundo que acumula uma série de tensões que dificultam o seu desenvolvimento. Os conflitos étnicos provocam insegurança e geram consequências

humanitárias gravíssimas com o fluxo de refugiados e deslocados internamente, provocando alarmante incremento do índice de pobreza e de fome no país. Ser um novo Estado requer enfrentar desafios de ordem social, econômica, militar e política, ainda mais na África, por seu histórico de partilha e colonização.

Cabe ressaltar que a China, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, tem uma estreita relação com o Sudão do Sul e pode ser considerado um ator aliado deste país, junto às Nações Unidas, para a resolução dos seus conflitos. Isto é ratificado pelo fato que a China enviou os seus pacificadores para o Sudão do Sul como parte da missão da ONU em setembro de 2014 e o contingente atual de forças da paz da China naquele país é aproximadamente de 800 militares¹¹, o que evidencia o interesse chinês na resolução dos conflitos internos do Sudão do Sul, visto também a sua força econômica.

“ A segurança humana refere-se à segurança diária dos indivíduos e das comunidades em que vivem, e não a segurança dos estados e das fronteiras; trata-se da segurança dos afegãos e dos americanos e europeus, não apenas da segurança dos Estados Unidos ou da Europa” (KALDOR, 2011, p.4, tradução nossa). Esta assertiva retrata a importância da pacificação do Sudão do Sul para os organismos internacionais e regionais, evidenciado pelas ações de assistência humanitária, coordenada pela ONU, IGAD e União Africana, no recente país.

Paris (2001) afirma que a segurança humana tem sido descrita como muitas coisas diferentes: um grito de reunião, uma campanha política, um conjunto de crenças sobre as fontes de conflito violento, uma nova conceituação de segurança e um guia para formuladores de políticas e pesquisadores acadêmicos.

Neste contexto, cabe ressaltar que a segurança humana no Sudão do Sul encontra-se ameaçada devido à complexidade de seus problemas. Ademais, as décadas dispendidas nas guerras civis estagnaram o desenvolvimento da infraestrutura do país, dificultando o seu desenvolvimento e a sua estruturação política-administrativa, bem como econômica.

Segundo Lima et al (2017), as operações de paz produzem grande visibilidade e mobilizam financiamento contínuo da comunidade internacional. A coordenação de diferentes atores e fluxos de financiamento,

¹¹ Disponível em: <https://br.sputniknews.com/mundo/201607125576674-Sudao-China-Occidente/>, acesso em 15 de maio de 2018.

o uso da força e os princípios de paz, soberania e democracia não necessariamente são compartilhados pelos atores sociais dos países onde as missões se instalam, gerando desafios importantes a seus agentes na implementação.

Com isto, a ONU, por meio da UNMISS, apresenta-se como solução ao desenvolvimento deste novo país, ante as suas complexas particularidades, juntamente com os demais atores estatais, não estatais e supranacionais, como a União Africana, que possui grande relevância na resolução dos seus conflitos internos, contribuindo para a manutenção da segurança e da paz e o desenvolvimento socioeconômico do Sudão do Sul.

Ao Brasil, é de suma importância estudar os problemas dos países africanos, em especial aqueles que são vizinhos a República Centro Africana, como o Sudão do Sul, a fim de conhecer os diversos problemas sociais, políticos, econômicos e militares, que afetam aquele jovem país e que podem ser semelhantes aos existentes na República Centro Africana, possível país a acolher as tropas brasileiras em missão de paz.

Por fim, conforme cita Clausewitz (1984, p.132), “a fricção é o único conceito que contém mais ou menos os fatores que distinguem a guerra real da guerra no papel”. Ele é sintetizado por inúmeros incidentes imprevisíveis de pequena importância, que se combinam e reduzem o nível geral de desempenho, podendo ser, todavia, superados por uma força de vontade férrea. Destarte, neste caminho, a UNMISS tem, por meio do seu mandato, cumprido as suas tarefas no apoio à população sudanesa do sul, enfrentando dificuldades que não a impossibilitam de buscar a manutenção da paz e o fim dos conflitos naquela jovem nação.

UNITED NATIONS IN THE AFRICAN CONTINENT: A THINKING ON THE HUMANITARIAN CHALLENGES IN SOUTH SUDAN

ABSTRACT

The UN is an intergovernmental organization which was created to promote international cooperation and to provide humanitarian assistance to countries which has been suffering from economic, social and political problems of internal conflict or civil war. South Sudan is the newest independent country in the world and achieved its political objective in 2011. However, due to the region's history, the country has serious problems that hamper its development, of a military, economic, social and political nature, which have been since before its independence and which persist until the present day. The United Nations Mission in Southern Sudan (UNMISS) has supported humanitarian assistance in that complex country, with its immensurable natural and mineral resources, as well as large numbers of refugees and internally displaced persons. Therefore, the paper analyses the complex role of the UN in South Sudan, the frictions which are faced by UNMISS and the particularities of that country. This paper presents an updated case study regarding the performance of an international organization in a country that is close to a humanitarian catastrophe and which has one of the largest energy reserves in Africa.

Keywords: UN, Humanitarian Assistance, South Sudan

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A.E. China in Africa, Viewed from Brazil. *The Journal of Asian Studies*. v.74, issue 2, p. 257-267, 2015.

ADLER, E; BARNETT, M. Security communities in theoretical perspective. In: ADLER, E; BARNETT, M. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. *Brasiliana – Journal for brazilian studies*, v.3, n.2, mar.2015.

ALTON, Holly J. Burkhalter FRYE; KANTER., Arnold. Humanitarian Intervention. *Crafting a Workable Doctrine*. Three Options Presented as Memoranda to the President. Council on foreign Relations, New York. 2000.

BADAL, R.K. Religion and Conflict in the Sudan: a Perspective. Department of Political Science, University of Sudan. *Bulletin of Peace Proposals*. v.21, n.3, p. 263-272, 1990.

BASEDAU, M.; KOOS, C. When Do Religious Leaders Support Faith-Based Violence? Evidence from a Survey Poll in South Sudan. *Political Research Quarterly*, University of Utah. v. 68, n.4, p. 760–772, 2015.

BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and Powers The Structure of International Security*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge University Press. ISBN – I3 978-0-511-07663-3, 2003.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CARUSO,R.; KHADKA, P.; PETRARCA, I.; RICCIUTI, R. The economic impact of peacekeeping. Evidence from South Sudan. *Defence and Peace Economics*, 2016.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. 3 v. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984. Versão em português disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

CRUZ, M. V. A preparação do contingente para integrar Força Internacional de Paz: uma proposta de preparo do contingente do Exército Brasileiro, em missões de paz sob a égide da ONU, com enfoque na Coordenação Civil-Militar (CIMIC) 2010. Tese (Doutorado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010.

DASH, S. 'Sudan's Oil Diplomacy: 1991-2003'. *Insight on Africa*, African Studies Association of India, New Delhi. v. 4, n.1, p.87-94, 2012.

DUARTE, G. R. O papel da ONU no conflito do Saara Ocidental. *Revista Conjuntura Austral*. v. 7, n. 33-34, p. 4-10, dez. 2015 – mar. 2016.

ENSOR, M.O. Participation under Fire: dilemmas of reintegrating child soldiers involved in South Sudan's armed conflict. *Global Studies of Childhood*. v.3, n.2, p. 153-162, 2013.

_____.Heirs of the world's newest nation: Contrasting rhetoric and realities of children as citizens and nation-builders in South Sudan. *Global Studies of Childhood*. v.5, n.1, p. 47-58, 2015.

FERREIRA, Thiago B. *Empresas Militares Privadas: Falta De Controle Estatal Ou Gestão Eficiente Do Atrito?*. Rio Grande do Sul, 2008. Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FREITAS, J.S. Cruzando as Fronteiras: causas e consequências dos refugiados no Sudão do Sul. *Revista Política Hoje da Universidade Federal de Pernambuco – 2ª Edição*. v. 22, p. 171-187, 2013.

_____.O papel das Nações Unidas (ONU) e da União Africana (UA) na mediação do processo de independência do Sudão do Sul (2005-2012). 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014.

GARCIA, N. A. *La UNMIS en Sudán del Sur: Retos y dilemas*. Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action (IECHA). v.5, 2010.

HAZRA, A. Challenges in setting up a potable water supply system in United Nations peacekeeping mission: The South Sudan experience. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*. v. 216, p.88-90, 2013.

HEMMER, Jort. 'We are laying the groundwork for our failure': The UM Mission in South Sudan and its civilian protection strategy – an early assessment. Clingendael Institute: CRU Policy Brief, n. 25, 2013.

KENKEL, K.M. Five generations of peace operations: from the thin blue line to painting a country blue. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, 2013, p. 122-143.

KALDOR, M. Human Security in Complex Operations. *Prism* 2, n. 2, 2011.

LARGE, D. The International Presence in Sudan. In: RYLE, J. (org.). *The Sudan Handbook*. London, Rift Valley Institute, 2012.

LIMA, M.R.S.; MILANI, C.R.S.; DUARTE, R.S.; ALBUQUERQUE, M.R.A.; ACÁCIO, I.D.P.; CARVALHO, T.C.; MEDEIROS, J.; NOVACEK, N.; COSTA, M.G.; COSTA, H.B.; LEMOS, J.P. *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. 1ª Ed. CLACSO - Latitude Sul. Rio de Janeiro, 2017.

MADIBBO, A.I. Conflict and the conceptions of identities in the Sudan. *Current Sociology of University of Calgary, Canada*. v.60, n.3, p.302–319, 2012.

MCMICHAEL, G. Land conflict and informal settlements in Juba, South Sudan. *Urban Studies of University of Manchester, UK*. v. 53, n.13, p. 2721–2737, 2016.

MUGO, N.; ZWI, A.B.; BOTFIELD, J.R.; STEINER, C. Maternal and Child Health in South Sudan: Priorities for the Post-2015 Agenda. *SAGE Open*. p-1-14, 2015.

OLIVEIRA, L., K.; SILVA, I., C. Sudão do Sul: novo país, enormes desafios. *Journal of Global Studies Meridiano* 47. v. 12, n. 128, p. 25-35, 2011.

OLOWU, D. Southern Sudan beyond Self-Determination Lessons, Challenges and Prospects. *India Quarterly, SAGE*. v. 67, n.4, p. 291–306, 2011.

ONUBR. Países-Membros da ONU. 2018. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

PARIS, R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, v. 26, n. 2, p. 87-102, 2001.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Tradução de João Minhoto Marques; Maria Amália Mendes; Maria Carvalho. 6. ed. Lisboa: Gradiva, 2013.

REDIN, G.; BARBOSA, J. G. Da Segurança Internacional à Segurança Humana: Implicações do instituto jurídico do Refúgio e o caso da política externa bilateral Brasil – Haiti na questão migratória. Boletim Meridiano 47. v. 15, n. 141, p. 10-17, jan.-fev. 2014.

REGIS, A. ONU e Intervenções Humanitárias num contexto anárquico-realista. Revista Verba Iuris. n. 6, p. 219-236, jan./dez. 2007.

RIAK, M.M. Reversing the Trend of Corruption in South Sudan, Is Rwanda a Suitable Model? Journal of Developing Societies, SAGE. v. 29, n.4, p. 487-501, 2013.

ROLANDSEN, O.; GLOMNES, H.M.; MANOELI, S.; NICOLAISEN, F. A year of South Sudan's third civil war. International Area Studies Review. v. 18, n.1, p. 87-104, 2015.

SARAIVA, J.F.S. A África no século XXI : um ensaio acadêmico. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília : FUNAG, 2015.

SHHS (2007) Sudan Household Health Survey 2006. Ministry of Health of Sudan, Government of Southern Sudan (MOH-GOSS) and Southern Sudan Commission for Census, Statistics and Evaluation (SSCCSE). <<http://www.bsf-south-sudan.org/sites/default/files/SHHS.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2017.

UN – UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>>. Acesso em: 06 nov 2017.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/2013/140. Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in South Sudan. 2013. Disponível em:< http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_140.pdf . Acesso em: 06 nov 2017.

UNMISS – UNITED NATIONS MISSION IN THE REPUBLIC OF SOUTH SUDAN. 2011. Disponível em:<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/>> Acesso em: 05 out. 2017.

VILLIERS, B. Federalism in South Sudan—Options for Power Sharing in the Permanent Constitution. *Journal of Asian and African Studies*. v. 49, n.6, p. 654–671, 2014.

VISENTINI, P.F.; MIGON, E.G.; PEREIRA, A.D. (Org.). A (in) segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil. Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais. 1ª edição, 2016.

VISENTINI, P.F. África e as Potências emergentes: o Sul e a Cooperação Profana. *Austral: Revista brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. v.3, n.5, p. 41-68, Jan-Jun. 2014.

WALKER, M. A dinâmica construtivista da missão das nações unidas no Sudão (UNMIS). *Revista Política Hoje da Universidade Federal de Pernambuco*. v. 25, n. 2, p. 235-264, 2016.

WASSARA, S. S. Consequences of Referendum in Southern Sudan for Sudan, Horn of Africa and Neighbouring Regions. In: WASSARA, S. S; AL-ABDIN, A. Z (org.). *PostReferendum Sudan: National and Regional Questions*. Dakar, CODESRIA, 2014.

WATTS, Barry D. Clausewitzian Friction and Future War. In: *McNair Paper 52*. Washington: Institute for National Strategic Studies, 1996.

WENPING, He. The Balancing Act of China's Africa Policy. *China Security*. v. 3, n.3, 2007.

WHO (World Health Organisation). *Infectious Disease Risk Profile for Sudan* <http://www.emro.who.int/sudan>, 2005.

Recebido em: 22/01/2018

Aceito em : 25/04/2018

DESAFIOS DA MARINHA DO BRASIL NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA NACIONAL: REFLEXOS DE UMA CRISE NACIONAL MULTIDIMENSIONAL

Roberta Lopes da Cruz Antonio¹

RESUMO

Este artigo visa a destacar os desafios atuais enfrentados pela Marinha do Brasil no cumprimento de suas atribuições constitucionais. A primeira parte discute as consequências do problema orçamentário para o sucesso das missões da Força. Com os recentes cortes no orçamento da Defesa, vários projetos foram adiados e a Marinha está reformulando o planejamento de despesas para manter seu adequado funcionamento. Em seguida, aborda-se a segunda questão, relacionada ao emprego rotineiro de militares da Marinha em operações para garantia de lei e ordem. Apesar da existência de uma autorização constitucional para o uso das Forças Armadas em contextos de segurança pública, tal situação deve ser a exceção, e não a regra. Finalmente, sugestões são apresentadas — o desenvolvimento de uma mentalidade pró-defesa entre os brasileiros e a necessidade de o governo pôr em prática o que está escrito e, ao menos teoricamente, vigente.

Palavras-chave: Marinha do Brasil; Desafios; Orçamento; Garantia da Lei e da Ordem; mentalidade pró-defesa.

¹ Mestre. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, SP, Brasil e Georgetown University, Washington, DC, Estados Unidos da América. robertadacruz@gmail.com

CONTEXTO LEGAL

As Forças Armadas Brasileiras (Marinha, Exército e Força Aérea) destinam-se “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”². Em consonância com o disposto na Lei Maior, a Marinha do Brasil descreve como sua missão: “[p]reparar e empregar o Poder Naval³ a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio da política externa”⁴.

Em 2005 e 2008, respectivamente, o Governo Brasileiro publicou os documentos que estabelecem as diretrizes que devem ser seguidas a fim de orientar a Defesa no Brasil: A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Ambas foram revisadas em 2012 (atualmente em vigor) e a minuta de uma nova versão aguarda apreciação pelo Congresso Nacional e posterior aprovação por Decreto Presidencial. Enquanto a PND estabelece os objetivos de Defesa Nacional e direciona o Estado para alcançá-los, a END indica como deve ser implementado o estabelecido pela PND.

Em comum, os documentos pavimentam o caminho para a construção da Defesa que o Brasil almeja. [...] a edição [conjunta] da Política e da Estratégia também procura atender a um dos principais objetivos da Defesa Nacional: conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância dos temas do setor para o País. Os

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, art. 142. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

³ “O Poder Naval é um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar; nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa (PND), conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END). O Poder Naval compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa.” BRASIL. Marinha do Brasil. Doutrina Militar Naval (EMA-305), Capítulo 1, item 1.3. Rev.2, 13 set. 2017.

⁴ BRASIL. Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (EMA-300), Capítulo 2, item 2.2.2. Rev. 3, 22 jun. 2017.

textos partem, portanto, de um pressuposto comum: o de que a Defesa não deve ser assunto restrito aos militares ou ao governo. Diferentemente, deve ser uma preocupação de toda a sociedade.⁵

Conforme indicado pela END, “[n]ão é evidente para um País que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se”. Referido extrato evidencia como o contexto histórico brasileiro compromete a adequada compreensão a respeito da importância de se ter Forças Armadas bem estruturadas.

No Brasil, sobretudo no presente momento, a maior preocupação em matéria de segurança está relacionada à violência interna (resultante de desigualdade social versus incapacidade de políticas públicas efetivas que garantam uma existência digna para todos os cidadãos; crime organizado; disputas pelo controle do tráfico de drogas em certas áreas, entre outros fatores). Enquanto os cidadãos brasileiros e seus governantes comemoram as operações do Exército e da Marinha no Rio de Janeiro para “pacificar as favelas” que foram dominadas pelo crime organizado, restabelecendo a ordem, esquecem completamente de avaliar a preparação dessas Forças para cumprir sua missão principal.

AS TRADICIONAIS E NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA NACIONAL PARA A MARINHA DO BRASIL

A extensão da costa brasileira equivale a 7.491 km (a 16a maior área de costa nacional no mundo)⁶ e o meio de transporte marítimo é responsável por mais de 95% do comércio exterior do país⁷. Desse modo, “[n] a área marítima brasileira, sobre o oceano Atlântico, cruzam importantes rotas de navegação, vitais para a economia nacional. Aí estão localizadas as reservas do pré-sal brasileiro, de alto significado econômico, político e estratégico⁸.” Em síntese, cabe à Marinha do Brasil uma complexa atuação

⁵ BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.7. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

⁶ CIA. The World Factbook 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013.

⁷ BRASIL. Marinha do Brasil. Amazônia Azul. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>. Acesso em: 29 out. 2016.

⁸ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: <http://www>.

relacionada à segurança nacional.

No intuito de cumprir sua missão, a Marinha do Brasil enfrenta vários desafios, seja no combate a ameaças convencionais ou prevenindo a ocorrência das chamadas “novas ameaças”⁹. Nesse sentido, faz-se estrategicamente importante a concepção de uma Marinha preparada para enfrentar situações das mais diversas no mar, mormente pelo fato de que a Marinha tem por missão a proteção do país em uma área onde as fronteiras não são visíveis, havendo de se considerar que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, da qual o Brasil é signatário

aumentou as áreas marítimas sob jurisdição nacional dos estados costeiros, com a criação da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e dos direitos sobre a Plataforma Continental. Da mesma forma, a globalização tem aumentado acentuadamente o fluxo do comércio mundial através dos mares, cuja segurança é fundamental para a economia mundial [...] Em paralelo, espera-se um incremento na poluição marinha e no uso dos mares pelo crime organizado e por organizações terroristas.¹⁰

Ao refletir sobre o tema, o Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal enfatizou a alta vulnerabilidade do Brasil frente às novas ameaças (como é o caso do terrorismo e da pirataria), cuja repressão, a seu ver, estaria “associada a um amplo sistema de patrulha envolvendo as

defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

⁹ A esse respeito, o Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva afirma que: “Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos da América (EUA), a agenda internacional passou a dar maior importância às chamadas “novas ameaças”, comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria. Estas atividades afetam a segurança dos mares e vêm sendo motivo de ações no campo internacional, promovidas principalmente pelos EUA, que, diretamente envolvidos na “Guerra Global Contra o Terrorismo”, vem liderando o movimento para incrementar a cooperação marítima internacional, com o propósito de tornar mais seguros os oceanos. SILVA, Antonio Ruy de Almeida. “As novas ameaças” e a Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/marinhaNovasAmeacas.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

¹⁰ SILVA, Antonio Ruy de Almeida. “As novas ameaças” e a Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/marinhaNovasAmeacas.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

águas jurisdicionais”¹¹.

O Livro Branco de Defesa Nacional também aborda o assunto na mesma direção, indicando que “[n]o século XXI, a complexidade geopolítica do País e a importância do mar para o desenvolvimento do Brasil conduzem a múltiplos cenários para a atuação da Força Naval. Estes, somados às imensas extensões marítimas, trazem grandes desafios ao cumprimento da missão da Marinha do Brasil”¹².

As novas ameaças têm provocado crescente preocupação para vários países ao redor do mundo no que se refere ao seu preparo. Entretanto, os investimentos advindos da conscientização para essa realidade não podem subestimar a continuada necessidade de proteção contra as ameaças tradicionais. A fim de cumprir sua missão relativa à promoção da segurança nacional, a Marinha do Brasil enfrenta diversos desafios, dentre os quais dois demandam especial análise no cenário atual.

O PROBLEMA ORÇAMENTÁRIO

*O bom funcionamento do setor de Defesa, por sua vez, requer uma dotação de recursos orçamentários adequada, bem como uma gestão eficiente.*¹³

Uma das grandes preocupações atuais possui natureza pecuniária. As Forças Armadas, a fim de atingir seus objetivos futuros — comumente denominados de “visão de futuro”¹⁴ —, demandam maiores investimentos. O Brasil, na condição de nona economia do mundo¹⁵, requer

¹¹ VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, n. 16. 2010. p.13.

¹² BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.82. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 13 set. 2017.

¹³ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 09 set. 2017.

¹⁴ The Brazilian Navy indicates as its “Future Vision”: “ The Brazilian Navy will be a modern force, well-balanced, and should have naval, naval air, and marines compatible with the political and strategic insertion of our country in the international arena and in line with the desires of Brazilian society, will be permanently ready to act at sea and on inland waters, natural or jointly, in order to meet the purposes defined in its mission.” BRASIL. Marinha do Brasil. Missão e visão de futuro da Marinha. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/content/missao-e-visao-de-futuro-da-marinha>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹⁵ Posição em 2016, de acordo com os indicadores do Grupo Banco Mundial. World Bank Group. Gross Domestic Product 2016. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

um orçamento de Defesa compatível com sua grandeza e relevância. Contudo, o país atravessa um momento crítico em sua economia e política, com reflexo em diversos setores, e a concepção do Brasil como uma “nação pacífica” constitui um argumento comum utilizado por aqueles que apoiam os sequenciais cortes orçamentários na área de Defesa. Tal lógica é, no mínimo, ingênua. Considerando a importância do transporte marítimo no Brasil para o comércio exterior, não é difícil imaginar o impacto na economia nacional caso uma dessas rotas vitais fosse prejudicada por alguma das novas ou tradicionais ameaças.

Não obstante a existência de uma inflação em torno de 6%, em 2014 e 2016, e de 10%, em 2015¹⁶, o orçamento das Forças Armadas tem sido reduzido nos últimos três anos. Em 2014, o orçamento das Forças Armadas totalizou US\$25.201.000.000,00; em 2015, US\$24.618.000.000,00; e em 2016, US\$22.839.000.000,00¹⁷. Por óbvio que esse cenário paradoxal afeta negativamente o preparo da Marinha do Brasil, comprometendo a adequada manutenção de embarcações, a estrutura de instalações (como Organizações Militares em terra) e a capacidade de desenvolvimento de novas tecnologias.

Os recentes cortes no orçamento da Defesa também contradizem os princípios estabelecidos na Estratégia Nacional de Defesa, ao pontuar que um projeto forte de desenvolvimento deve perseguir, dentre outros requisitos, “[i]ndependência nacional alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. **Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento.**” [grifo nosso]¹⁸

De acordo com o ex-Ministro da Defesa, Aldo Rebelo — em audiência pública realizada em 7 de Abril de 2016 —, as Forças Armadas têm sido duplamente afetadas pelas restrições orçamentárias. Elas não apenas sofrem com os cortes impostos à Defesa, como referidos cortes também representam o desenvolvimento de uma tendência de redução

¹⁶ GLOBAL Rates. Tabelas - IPC Brasil actuais e histórico. Histórico de números de inflação. Disponível em: <http://pt.global-rates.com/estatisticas-economicas/inflacao/indice-de-precosao-consumidor/ipc/brasil.aspx>. Acesso em: 07 nov. 2017.

¹⁷ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country, in constant (2015) US\$ m., 2007-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

¹⁸ BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.44. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

desses investimentos quando comparados ao Produto Interno Bruto (PIB)¹⁹.

A média de investimentos do Brasil em suas Forças Armadas tem sido menor do que a de outros membros do BRICS²⁰, bem como de outros países da América do Sul. Nos termos da pesquisa divulgada pelo Instituto Internacional de Investigação sobre a Paz, (SIPRI, Estocolmo, Suécia), denominado “Military expenditure by country as a percentage of GDP, 2003-2016”²¹ (Gastos militares por país como percentual do PIB, 2003-2016), é possível concluir que, em 2014 e 2015, o Brasil investiu apenas 1,4% de seu PIB em Defesa; e, em 2016, somente 1,3%, dados que traduzem os menores percentuais de todo o período compreendido pelo estudo (isto é, desde 2003).

Dados da CIA (Central Intelligence Agency) relacionados aos gastos militares de países como percentual de seus PIBs²², revelam que o Brasil ocupa a 65ª posição, de um total de 132 nações compreendidas na classificação. Nesse contexto, pode-se verificar a disparidade entre a posição do Brasil enquanto economia — 9º maior PIB — e seus investimentos em Defesa.

Por exemplo, “em 2011, o total do gasto em investimento e custeio no reaparelhamento e adestramento das Forças foi de 10,8%”²³ do total de recursos alocados ao Ministério da Defesa.

É, portanto, um desafio muito grande (para não dizer impossível) desenvolver programas estratégicos e manter as despesas das Forças Armadas com esse panorama. Infelizmente, a realidade das Forças Armadas no Brasil contradiz a intenção do legislador ao conceber suas necessidades fundamentais. Nessa toada, o artigo 14 da Lei Complementar

¹⁹ MAGALHÃES, Marcos. Forças Armadas são ‘duplamente atingidas’ por cortes orçamentários, adverte Aldo Rebelo. Agência Senado. (última modificação 7 de Abril de 2016, 17h39). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/07/forças-armadas-são-duplamente-atingidas-por-cortes-orçamentários-adverte-aldo-rebelo>. Acesso em: 27 ago. 2017.

²⁰ Países membros do BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

²¹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

²² CIA. The World Factbook 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013.

²³ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.224. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 09 set. 2017.

nº 97/99 (que estabelece as regras gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas) cataloga os parâmetros básicos que orientam o preparo das Forças Armadas:

- I — permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;
- II — procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;**
- III — correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.²⁴(grifo nosso)

Em 2012, ano em que o Livro Branco de Defesa Nacional foi publicado, a Marinha do Brasil contava com um efetivo de sessenta mil militares. O documento indica que a Força “[p]laneja aumentá-lo gradualmente até 2030, de forma a se adequar aos desdobramentos da Estratégia Nacional de Defesa, com prioridade ao atendimento do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), em especial, aos programas Nuclear da Marinha (PNM), de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e de Reaparelhamento da Marinha (PRM).” Há de se reconhecer, no entanto, a dificuldade da Marinha no aumento de seu quantitativo frente a uma redução orçamentária constante.

O estabelecimento de um “Plano de Articulação e Equipamento da Defesa” tem por finalidade reunir planos detalhados com vistas à recomposição da capacidade operacional das Forças Armadas. As prioridades selecionadas pela Marinha do Brasil são as seguintes: “1. Recuperação da Capacidade Operacional (RCO); 2. Programa Nuclear da Marinha (PNM); 3. Construção do Núcleo do Poder Naval; 4. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz); 5. Complexo Naval da 2ª Esquadra / 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra (2ª FFE); 6. Pessoal; 7. Segurança da Navegação”²⁵.

Todavia, referidos cortes orçamentários acarretam o adiamento de projetos que deveriam ser desenvolvidos, bem como o atraso daqueles

²⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 14, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

²⁵ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.195. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 07 set. 2017.

já em curso. A conclusão do projeto para a construção de um submarino nuclear era esperada para ocorrer até 2025, mas no presente momento sua conclusão está adiada por prazo indeterminado. Esse é um exemplo dos prejuízos experimentados pela Marinha do Brasil, considerando-se que o submarino de propulsão nuclear proporcionará “mais capacidade e agilidade para patrulhar e defender a zona costeira do País”²⁶. Ele deve ser o primeiro submarino de propulsão nuclear do Hemisfério Sul.

Nessa linha de raciocínio, vale mencionar outro problema sensível advindo da restrição orçamentária: a capacidade da Marinha do Brasil de proteger satisfatoriamente a imensa costa brasileira contra as inúmeras espécies de ameaças. Nesses termos, a intensificação da fiscalização relativa à exploração de petróleo em alto mar — sobretudo a região-chave denominada Pré-Sal — também foi impactada. A força teve de se readaptar a essa nova realidade para ser capaz de manter uma adequada patrulha na área, tendo em vista que o plano para a construção de vinte e sete embarcações precisou ser adiado²⁷.

A Marinha do Brasil desenvolveu um projeto conhecido pelo acrônimo SisGAAz, que significa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, e estabelecido como uma de suas prioridades (conforme retromencionado). Tal programa fora concebido para funcionar como

um sistema de monitoramento e controle relacionado ao conceito internacional de segurança marítima e para a proteção do litoral brasileiro. Foi projetado para se tornar o principal sistema de comando e controle da Marinha e prevê a gestão das atividades ligadas

²⁶ BALBINO, Fernanda. Corte no orçamento prejudica projetos da Marinha do Brasil. Poder Naval. (4 de Novembro de 2015). Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2015/11/04/corte-no-orcamento-prejudica-projetos-da-marinha-do-brasil/>. Acesso em: 30 set. 2017.

²⁷Tal situação claramente contradiz os preceitos inseridos no Livro Branco de Defesa Nacional: “Um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo, tais como os aplicados em submarinos, viaturas blindadas e aeronaves. Esses equipamentos têm um determinado tempo de vida útil, considerando-se as degradações naturais e avanços tecnológicos. Dessa forma, precisam ser renovados periodicamente e, de preferência, em datas pré-programadas. Consequentemente, a dotação de recursos ao setor de Defesa deve idealmente observar os três princípios descritos a seguir: [...] regularidade - o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados” BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.73/74. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 08 set. 2017.

ao mar que envolvam vigilância, monitoramento, prevenção da poluição, recursos naturais, entre outras²⁸.

É evidente que os cortes orçamentários também impactam esse projeto e dificultam os planos da Marinha referentes ao “incremento do conhecimento sobre o ambiente marítimo e o posicionamento, caso necessário, dos meios operativos disponíveis, para responder prontamente às crises ou emergências que ocorram no litoral brasileiro”²⁹.

Porém, o principal risco decorrente de tais restrições é o seu impacto na “capacidade dissuasiva” da Marinha. A principal finalidade em se ter uma Força compatível com a relevância de seu país diz respeito à sua capacidade de inibir aventureiros (quer sejam atores estatais ou não-estatais) que pretendam causar qualquer dano ao Brasil (seus cidadãos e recursos), de levarem a cabo seus planos.

A mensagem da ex-Presidente Dilma Rousseff, a qual estava à frente da Presidência da República por ocasião da promulgação do Livro Branco de Defesa Nacional, reforça o descompasso entre teoria e prática. Nas suas palavras, “[u]m Brasil plenamente desenvolvido e com presença externa cada vez maior necessitará de adequada capacidade militar dissuasória. Empenhado na construção de uma ordem global mais pacífica e próspera, **o Brasil não pode descuidar da Defesa**”³⁰ (grifo nosso). A mesma lógica encontra-se expressa na Estratégia Nacional de Defesa, ao estabelecer como uma das diretrizes, o desenvolvimento do “potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas. [...] [O] Brasil e suas Forças Armadas deverão estar prontos para tomar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo”³¹.

Os reflexos no Setor da Defesa da crise política e econômica vivida pelo Brasil parecem óbvios. Em vez de ampliar suas despesas com investimentos e manutenção, a Marinha do Brasil sofre com as restrições

²⁸ Idem.

²⁹ Ibidem., p.74.

³⁰ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.11. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

³¹ BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.60. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 02 set. 2017.

orçamentárias, sendo impedida de cumprir as metas estabelecidas em 2011, no Livro Branco de Defesa Nacional³².

Há de se considerar, outrossim, que este é um momento especialmente delicado para melhor desenvolver uma mentalidade voltada para a Defesa entre os cidadãos brasileiros. São inúmeras as áreas nas quais o Brasil não atende requisitos mínimos à garantia de uma existência digna: os setores de Saúde e Educação são um bom exemplo disso (assim como a segurança pública)³³. Apesar da premissa de que cada setor tem suas próprias prioridades e desafios, e da impossibilidade de se estabelecer hierarquia entre eles, o problema é que os brasileiros sofrem diariamente as consequências de políticas públicas ineficazes (e, por vezes, até inexistentes) relacionadas à educação e saúde. Em contraste, não veem diariamente os efeitos de uma estrutura de Defesa deficiente: isso é o que ensina o já mencionado pensamento equivocado no sentido de que o Brasil não precisaria investir em Defesa por ser uma nação pacífica ou por haver outros setores que necessitem intervenções mais urgentes. A verdade é que, como dito, não há hierarquia entre os diferentes setores do governo, e os resultados de uma Marinha mal preparada podem acarretar consequências desastrosas e inevitáveis, caso alguma ameaça bata à porta antes que se esteja devidamente preparado para enfrentá-la.³⁴

Com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (originada pela PEC 241, da Câmara dos Deputados) a situação ficou ainda pior, eis que a EC estabelece um limite anual de despesas públicas para os

³² “[P]ara se efetuar a transformação da Defesa dentro das vertentes indicadas, há necessidade de incrementar os gastos com investimentos. As despesas com custeio também devem aumentar, em função das maiores demandas de manutenção com a aquisição de novos equipamentos.” BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.229. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 08 set. 2017.

³³ Há de se consignar que, em 2014, o Brasil registrou 59.627 homicídios, o número mais alto em toda a sua história. (29.1 homicídios por grupo de 100 mil habitantes). Em 2015, o total caiu para 59.080 homicídios. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atlas da Violência 2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Março de 2016). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf. Acesso em: 27 set. 2017.

³⁴ “Os riscos da não prontidão para a Defesa podem implicar custos maiores. Apesar de possuir uma tradição pacífica, o Brasil não pode ser visto como uma Nação indefesa e desarmada. A Defesa Nacional representa o “seguro” que o Estado brasileiro deve renovar permanentemente, com estabilidade, regularidade e previsibilidade, de forma a garantir um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento econômico e social.” BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.235. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 09 set. 2017.

próximos vinte anos, de modo que os gastos não poderão aumentar além da inflação do ano anterior. Evidentemente que, em vista da crise generalizada e amplamente divulgada vivenciada por setores como Saúde e Educação, outros — no caso, a Defesa — sofrerão ainda mais as consequências dessa medida. Isso porque a Emenda prevê a possibilidade de o orçamento de determinado setor subir além da inflação desde que o teto global seja respeitado. Em outras palavras, será possível ampliar gastos com Saúde e Educação desde que o governo gaste menos em outros setores. A ideia incentiva os setores a se degladiarem na defesa de suas próprias prioridades (a fim de que possam justificar gastos superiores à inflação), valorizando suas necessidades e subestimando as dos demais.

Concomitantemente, esse ambiente indesejado também facilita a ocorrência de fatalidades. Desse modo, podem ocorrer situações em que a Marinha não seja capaz de reagir no tempo e com a infraestrutura desejados, em razão da recorrente necessidade de a Força readaptar-se a essa realidade de restrições. Na sua atividade de patrulha costeira, por exemplo, é possível vislumbrar eventuais consequências negativas, tendo em conta o direito de o cidadão requerer do Estado determinada prestação positiva visando à proteção de sua vida e integridade (os chamados direitos fundamentais de segunda geração). Quando suas razoáveis expectativas não são atendidas, essa pessoa pode se socorrer do Poder Judiciário para reclamar da União o pagamento de indenização por eventual dano sofrido em decorrência de uma omissão na responsabilidade da Marinha em garantir sua segurança. Nesse caso, se comprovada a omissão do Estado, além do impacto ao erário (uma vez que, ao invés de se destinar verba à capacitação da Força, despender-se-á com a reparação de danos sofridos em virtude de sua omissão), há ainda os efeitos intangíveis experimentados pela Força no que se refere ao abalo provocado em sua credibilidade e imagem.

Como poderia a Marinha se resguardar contra esse tipo de situação? Há algo que a Força possa fazer para evitar ser responsabilizada por negligência quando não dispunha dos meios necessários para prevenir um evento indesejado?

Vários ajustes têm sido feitos para se adequar a Marinha às atuais condições orçamentárias e, ao mesmo tempo, garantir a proteção das águas brasileiras. No entanto, não há como resistir incólume aos cortes, isto é, sem aumentar as vulnerabilidades relativas à eficiência da Defesa.

Como se pode ver, a realidade dos investimentos em Defesa é

diametralmente oposta aos ditames das várias legislações existentes³⁵ e às expectativas das Autoridades do Setor. Todas essas palavras de nada valem se o país não se empenhar na implementação de suas provisões. O Brasil precisa ser consciente no que tange às suas necessidades de Defesa. O General de Exército Carlos Alberto Pinto Silva, ao comentar o comprimido orçamento, usou como analogia o exemplo da Argentina: “Um coronel argentino me disse que eles aprenderam na guerra nas Malvinas que, se não existe a capacidade mínima de responder, não dá tempo para adquirir”³⁶.

³⁵ Por exemplo, os principais objetivos dessas legislações no que atine à Base Industrial de Defesa são os seguintes: “**Política Nacional de Defesa - PND (2012)**: estimular o investimento do Estado em setores de tecnologia avançada; promover a atualização permanente e o aparelhamento das Forças Armadas com ênfase no apoio à ciência e tecnologia para o desenvolvimento da BID; **desenvolver a BID orientada para a obtenção da autonomia de tecnologias indispensáveis**; assegurar que o setor industrial contribua para garantir que o atendimento às necessidades de **produtos de defesa seja apoiado em tecnologia sob domínio nacional**; assegurar a capacitação da BID, incluído o domínio de tecnologia de uso dual, para alcançar o abastecimento de produtos de defesa; e promover a integração da indústria de defesa sul-americana como objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas. **Estratégia Nacional de Defesa - END (2012)**: fortalecer três setores de importância estratégica: espacial, cibernético e nuclear; e **capacitar a indústria de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à Defesa. Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID (2005)**: fortalecer a Base Industrial de Defesa; conscientizar a sociedade em geral quanto à necessidade de o País dispor de uma forte Base Industrial de Defesa; **diminuir progressivamente a dependência externa no que tange a produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente**; ampliar a capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; melhorar a qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; aumentar a competitividade da Base Industrial de Defesa brasileira para expandir as exportações; e melhorar a capacidade de mobilização industrial na Base Industrial de Defesa. **Política de Desenvolvimento-Produtivo - PDP (2008) Plano Brasil Maior (2001)**: desonerar os investimentos e as exportações; ampliar e simplificar o financiamento ao investimento e às exportações; aumentar os recursos para inovação; aperfeiçoar o marco regulatório da inovação; estimular o crescimento de pequenos e micronegócios; fortalecer a defesa comercial; criar regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e regulamentar a lei de compras governamentais para **estimular a produção e a inovação no País.**” (grifo nosso) BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.217. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 11 set. 2017. A mesma ideia pode ser encontrada no Artigo 14 da **Lei Complementar nº 97/99**, a qual estabelece as regras gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas: “Art. 14. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos: [...] II - **procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional.**” (grifo nosso) BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 14, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

³⁶ STOCHERO, Tathiane. Sucateado, Exército não teria como responder a guerra, dizem generais. G1. (última modificação em 21 de Agosto de 2012, 15h49). Disponível em: <http://>

Essa é a mentalidade que o Governo Brasileiro, bem como seus cidadãos, deve desenvolver: a ideia de que, pelo fato de o Brasil não colecionar guerras em sua história recente, não há ameaça, deve ser transformada na noção de que o país deve estar preparado para enfrentar quaisquer ameaças que porventura surjam. Espera-se que o Brasil — conforme abordado na Introdução da Estratégia Nacional de Defesa — mantenha o perfil pacífico adquirido ao longo do tempo. Contudo, ainda nesse cenário, a necessidade de se ter Forças Armadas bem estruturadas e equipadas para enfrentar ameaças — que se espera nunca se concretizem — deve ser uma constante.

O EMPREGO DE MILITARES DA MARINHA EM ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA

[A] patrulha parapolicial típica do dia a dia da segurança pública não condiz rigorosamente com a lógica que alicerça as Forças Armadas, naturalmente direcionada para ações de combate a inimigo, e não ao controle do povo de seu próprio país³⁷.

Outro aspecto negativo consiste no mau uso de Militares da Marinha e seus veículos blindados — regularmente — no combate ao crime organizado. A Carta Magna admite o uso das Forças Armadas em atividades de segurança pública apenas excepcionalmente e por um período limitado, considerando que a função compete originariamente às Forças Auxiliares. Contudo, tal requisito não tem sido devidamente observado, e a Marinha (assim como o Exército e a Aeronáutica) tem de lidar com o emprego de parte de seu efetivo em atividades que não refletem suas funções centrais.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 144, as atribuições dos Órgãos de Segurança Pública, consignando que a segurança pública “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”³⁸.

g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/sucateado-exercito-nao-teria-como-responder-guerradizem-generais.html. Acesso em: 06 out. 2017.

³⁷ FLORES, Mario Cesar. Lógica Militar. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral/logica-militar,10000081045>. Acesso em: 11 set. 2017.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, art. 142. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

Essa atividade é desempenhada pelos órgãos elencados no mesmo artigo, quais sejam: a polícia federal; a polícia rodoviária federal; a polícia ferroviária federal; as polícias civis; as polícias militares e corpos de bombeiros militares. Nesse diapasão, “a atuação ininterrupta dos seis Órgãos permanentes de segurança pública, [...] e, até mesmo, a atuação do órgão facultativo municipal das Guardas Municipais, são o escudo e a espada da sociedade no combate ao crime em geral e, em particular, ao crime organizado”³⁹.

Um outro órgão, no entanto, também exerce esse papel de segurança pública: a Força Nacional de Segurança Pública, um corpo militar nacional. A Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004, é composta por policiais militares, bombeiros militares, policiais civis e peritos forenses⁴⁰. Sua principal tarefa é responder a necessidades emergenciais dos Estados, em casos que demandem interferência mais incisiva das autoridades públicas ou quando um aumento da segurança em caráter urgente é preciso. Trata-se de uma tropa de elite, composta pelos melhores policiais militares e bombeiros militares, os quais são submetidos a um treinamento rigoroso e específico⁴¹.

Conforme já registrado, o artigo 142 da Constituição, ao prescrever as atribuições das Forças Armadas, acrescentou que, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, tais Forças poderiam ser empregadas na garantia da lei e da ordem (expressão comumente representada pelo acrônimo GLO). Outras leis também abordam a questão ⁴² e, especificamente a fim de regulamentar essa

³⁹ ROTH, Ronaldo João. O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias. Crime Organizado. São Paulo: Saraiva, 2012. p.441-461.

⁴⁰ A Força Nacional de Segurança Pública é subordinada à Secretaria Nacional de Segurança Pública, que pertence ao Ministério da Justiça.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. Agência Brasil. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 02 out. 2017.

⁴² Por exemplo, a diretriz número 17 da Estratégia Nacional de Defesa dispõe acerca da preparação de “efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição. O País cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia. Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três Poderes o requer, faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que deem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes. (grifo nosso). BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.58. Disponível em <<http://>

regra geral, o Decreto 3.897/2001 foi criado.

O artigo 15 da Lei Complementar nº 97/99 postula que “[o] emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais [...]”⁴³.

Os parágrafos subsequentes ao mencionado dispositivo legal explicam como, quando e por que tal uso suplementar ocorre. O parágrafo primeiro esclarece que o emprego das Forças Armadas em GLO é de decisão exclusiva do Presidente, por iniciativa própria ou mediante solicitação feita por qualquer dos poderes constitucionais (“por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados”)⁴⁴. O parágrafo segundo, por sua vez, evidencia que tal emprego deve ocorrer apenas “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no Artigo 144 da Constituição”⁴⁵, os quais se destinam à preservação da ordem pública e à segurança da propriedade. Tais instrumentos consideram-se esgotados, nos termos do parágrafo terceiro, quando, em um dado momento, são reconhecidos pelo respectivo Presidente do Poder Executivo Federal ou Estadual como

www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017. Ademais, a Publicação do Ministério da Defesa que regulamenta a GLO (MD33-M-10) define o seguinte: A fim de facilitar o entendimento desde a parte inicial, destacam-se as seguintes conceituações: Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem. (grifo nosso) BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M-10 (2013). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf. Acesso em: 07 out. 2017. O Livro Branco de Defesa Nacional também aborda a questão das GLO: “O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 97/1999. A Lei especifica que, após mensagem do Presidente, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado desejado.” (grifo nosso) BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.156. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 21 set. 2017.

⁴³ BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 15, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Idem.

indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao regular desempenho de sua missão constitucional (parágrafo terceiro). O parágrafo quarto enfatiza que, em caso de emprego das Forças Armadas em GLO, seus respectivos órgãos operacionais serão ativados após mensagem do Presidente da República, os quais **“desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem”**⁴⁶.

O Decreto 3.897/2001 fixa as orientações para emprego das Forças Armadas. Parte significativa da regra apenas reitera o que outras normas já explicitaram (o que não é raro no Brasil), unindo em um documento toda a informação relevante pertinente ao tema de forma esparsa no ordenamento jurídico pátrio. Todos os procedimentos e requisitos nele contemplados seguem o disposto na LC nº 97/99. O Decreto, todavia, inaugura alguns detalhes relevantes: quando empregadas em GLO, as Forças Armadas desempenharão atividades de ações de polícia ostensiva, de natureza preventiva ou repressiva (Artigo 3º); o emprego das Forças Armadas em GLO também abrange outras hipóteses em que se verifique perturbação da ordem, como é o caso de eventos públicos/oficiais, em especial quando envolverem a participação de Chefes de Estado e/ou Governo estrangeiros, ou nos casos de eleições em que o apoio for solicitado.

Parece evidente que as operações de GLO garantem aos militares das Forças Armadas poder de polícia, a fim de que possam atuar de tal forma até que a ordem seja restabelecida. O caráter subsidiário desse emprego significa que referida atuação não pode se tornar medida regular de preservação ou restauração da ordem⁴⁷. Sua ocorrência apenas

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ A fim de que o emprego das Forças Armadas em operações de GLO se dê corretamente, diversos passos devem ser seguidos. A título de argumentação, segue exemplo: “1. Início da crise de segurança pública; 2. Solicitação do Governador de Estado ao Ministro de Justiça, mediante ato formal, de envio de tropas federais da FNSP; 3. Diante da solicitação do Governador de Estado, o MJ autoriza o emprego de tropas federais de segurança pública (FNSP/MJ); 4. Intensificação da crise com o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da CF/88 destinados à preservação da ordem pública; 5. Declaração pelo Governador de Estado da situação de indisponibilidade, insuficiência ou inexistência de meios dos OSP; 6. Solicitação do Governador de Estado ao Presidente da República, mediante ato formal, de envio de tropas das FA; 7. Exposição de Motivos (EMI) do GSI/MD para o Presidente da República, justificando o emprego de tropas das FA; 8. Diretriz do Presidente da República, por intermédio de Aviso do GSI/PR, ao MD e ao MJ, com a decisão de emprego das FA. O GSI/PR articula com o Governo de Estado a passagem do controle; 9.

deve se concretizar após a exaustão de todos os instrumentos regulares. Em outras palavras, deve ocorrer somente quando um dos Estados reconhecer à Presidência (ou quando a Presidência pessoalmente decidir pela necessidade do emprego, sponte própria ou mediante provocação do Supremo Tribunal Federal, Senado ou Câmara dos Deputados por intermédio de seus respectivos Presidentes) a incapacidade de seus órgãos para o enfrentamento — em seu território — de determinada ameaça à ordem (considerando-se tais órgãos indisponíveis, inexistentes ou insuficientes).

Referidas regras visam a evitar o uso indiscriminado das Forças Armadas no contexto de segurança pública. Lamentavelmente, isso não é o que se tem observado. É público e notório que no Brasil o apoio federal aos estados deve ser primariamente prestado pela Força Nacional de Segurança Pública⁴⁸. No entanto, a prática tem se distanciado da teoria, e o emprego de militares das Forças Armadas em atividade de segurança pública tem se tornado regra.

A título de ilustração, cumpre destacar ocasiões recentes (pós 2010) em que as Forças Armadas atuaram sob o contexto de GLO: 1. Força de Pacificação no Complexo da Penha e do Alemão⁴⁹ (emprego de 148 militares da Marinha), em 2010; 2. Operação Ágata⁵⁰ (total de 27.389 militares das Forças Armadas, destacando-se a utilização de 7 navios e 57 embarcações em diferentes etapas da operação), em 2011 e 2012; 3. Operação São Francisco para a Pacificação do “Complexo da Maré”, em 2014; 4. Greve

MD expede Diretriz para o emprego das Forças Armadas e ativa órgãos operacionais. As Forças empregam seus recursos operacionais. O Comando da Operação assume o controle; 10. O MD solicita recursos necessários ao MPOG e ao MF. Mantém o MRE informado. A AGU prestará ao MD a assistência jurídica necessária; 11. A atuação das FA dar-se-á por intermédio de ações preventivas e repressivas, mediante a adoção de: a) Patrulhamento ostensivo; b) Revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves; e 12. O MD, mediante acompanhamento da evolução dos acontecimentos, deverá assessorar o PR quanto à desativação da operação e determinar a desmobilização dos meios empregados.” BRASIL. Ministério da Defesa. Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Universidade da Amazônia - VIII Curso de Extensão em Defesa Nacional. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/ffaagloviicedn.pdf. Acesso em: 28 set. 2017.

⁴⁸ FLORES, Mario Cesar. Lógica Militar. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,logica-militar,10000081045>. Acesso em: 11 set. 2017.

⁴⁹ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.166. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 16 out. 2017.

⁵⁰ Idem.

dos Órgãos de Segurança Pública do Estado — Maranhão (em novembro de 2011), Rondônia (em dezembro de 2011), Ceará (em dezembro de 2011) e Bahia (em janeiro de 2012); 5. Operação Campo de Libra, em 25 de outubro de 2013; 6. Operação Tucuruí, em 2016.

Acrescenta-se aos eventos acima descritos — em que se pretendia o restabelecimento da ordem em contextos relacionados ao crime —, outro espectro das operações GLO, qual seja a sua aplicação com vistas à manutenção da ordem em eleições e eventos de grande monta. Dentro dessa gama de responsabilidade, outros eventos podem ser destacados, tais como: 7. Copa do Mundo da FIFA, em 2014; 8. Olimpíadas Rio 2016; 9. Eleições 2012 (contou com a participação de 929 militares da Marinha)⁵¹; 10. Visita do Papa Francisco a Aparecida, durante a Jornada Mundiais da Juventude, em 2013; 11. Convenção das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012; 12. Copa das Confederações da FIFA, em 2013; 13. Rebeliões em Presídios no Brasil, no final de 2016 e início de 2017 (O Decreto do Presidente Michel Temer, publicado em 18 de Janeiro de 2017, autorizava, por até 12 meses, o emprego das Forças Armadas em operações de GLO destinadas à busca por armas, aparelhos de comunicação móvel, drogas e outros materiais ilícitos)⁵²; 14. Operação para conter atos de vandalismo e violência em manifestações na capital federal, contra os prédios dos ministérios da Integração Nacional, do Trabalho e da Agricultura, em 2017; 15. Operação na Favela da Rocinha, em 2017 (contou com a participação de 550 militares das Forças Armadas). Em síntese, de acordo com o sítio da Presidência da República, houve vinte e nove Operações GLO entre os anos de 2010 e 2017.⁵³

Diante desse cenário, deve-se considerar razoável a frequência de tais intervenções? É normal que, em tantas ocasiões, os Órgãos de Segurança Pública sejam considerados incapazes de cumprir suas atribuições? Não seria o caso de se repensar essa rotineira incapacidade

⁵¹ BRASIL. Ministério da Defesa. Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Universidade da Amazônia - VIII Curso de Extensão em Defesa Nacional. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/ffaagloviiiicedn.pdf. Acesso em: 30 set. 2017.

⁵² BRASIL. Decreto de 17 de Janeiro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] 18.1.2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=18/01/2017>. Acesso em: 15 out. 2017.

⁵³ BRASIL. Planalto. Presidência da República. Entenda como funciona a operação de Garantia da Lei e da Ordem. (última modificação: 25/05/2017, 17h30). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 11 out. 2017.

(indisponibilidade, insuficiência ou inexistência)?

Não se podem admitir como regra disposições concebidas para ser exceção. Ademais, essa intervenção ordinária das Forças Armadas traz riscos que, à primeira vista, passam despercebidos. O ex-Ministro da Marinha, Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores, realça dois problemas: o primeiro seria um risco cultural, enquanto o segundo — complemento do primeiro — seria “a tendência à complacência com as restrições que vêm cerceando o preparo militar para a defesa nacional, obviamente a contragosto nas Forças”. No que atine ao risco cultural, o autor destaca:

Povo e políticos tendem a ver as Forças (novamente, sobretudo o Exército) mais – o povo menos informado, até apenas – como instrumento da segurança pública do que da defesa nacional clássica. Essa tendência é transparente na mídia: a participação das Forças Armadas na esfera policial é objeto de referência frequente, aprovando-a ou criticando eventuais falhas. **A conveniência da participação nunca é posta em dúvida. Já os percalços do preparo para a defesa nacional raramente merecem atenção. É a mídia refletindo a preocupação do povo com o nível da insegurança pública atualmente vigente no País e sua despreocupação com a defesa**⁵⁴. (grifo nosso)

Somado a tais perigos, é possível citar, ainda, outro. O uso rotineiro de modo distorcido de militares das Forças Armadas em situações que não refletem sua atividade central os distancia das Organizações Militares em que servem, não apenas comprometendo o aprimoramento de sua prática funcional, mas exigindo, daqueles que lá permanecem, esforços adicionais no acúmulo de tarefas com vistas à manutenção do bom andamento dos trabalhos. Ambos os lados perdem: sofrem aqueles empregados em atividade diversa daquela que optaram por exercer (para desempenhar função que compete às polícias) e para a qual foram preparados e treinados e também sofrem os que se veem obrigados a desempenhar suas próprias atividades e aquelas deixadas pelos militares empregados na GLO. A

⁵⁴ FLORES, Mario Cesar. *Lógica Militar*. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,logica-militar,10000081045>. Acesso em: 11 set. 2017.

longo prazo, esse cenário pode ensejar desmotivação entre os militares das Forças Armadas.

Havia, ainda, um quarto problema — de desamparo jurídico-militar—, recentemente corrigido pela Lei nº 13.491/2017⁵⁵. Referida legislação altera o Artigo 9º do Código Penal Militar e confere à Justiça Militar competência para julgar crimes dolosos cometidos por militares das Forças Armadas contra civis, no contexto de operações militares específicas (dentre elas, as operações de GLO, conforme art. 9º, §2º, III, CPM). Até então, inexistia jurisprudência pacífica a respeito da natureza de tais crimes, em que pese o §7º do artigo 15 da Lei Complementar nº 97/99 ser claro no sentido de que a atuação do militar das Forças Armadas em operações para a garantia da lei e da ordem é considerada atividade militar para fins de competência da Justiça Militar. Além disso, a Publicação MD33-M-10 (publicação do Ministério da Defesa destinada à regulamentação das operações de GLO) também apresentava a mesma lógica⁵⁶, definindo a GLO como uma operação militar. Todavia, o Supremo Tribunal Federal dispunha de decisões nos dois sentidos: reconhecendo a competência da Justiça Militar, em um momento, e negando-a, em outro, sob o fundamento de que ao desempenhar atividades de segurança pública, os militares das Forças Armadas não estariam desempenhando atividade militar. A recém-sancionada legislação coloca um ponto final na discussão, reforçando a eficácia das normas já vigentes que tratavam do assunto.

Em outras palavras, a Lei nº 13.491/2017 desloca a competência para processar e julgar crimes dolosos praticados por militares das Forças Armadas contra civis, no contexto de operações militares específicas, da Justiça Comum para a Justiça Militar, por entender o legislador, no caso em estudo, que os atos praticados por militares das Forças Armadas em operações de GLO são considerados atividade militar para fins de aplicação do Código Penal Militar. Apesar da polêmica em torno da lei, haja vista sua recentíssima sanção, pode-se conceber o reconhecimento, por parte do legislador, da existência de um objeto de tutela penal diferenciado nessas

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 13.491/2017, de 13 de outubro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.10.2017.

⁵⁶ “3.4 Assistência Jurídica e Judicial [...] No que concerne às contestações ou representações judiciais decorrentes das Op GLO, as FA e seus integrantes deverão procurar a assistência da AGU, de acordo com a legislação em vigor. BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M-10 (2013). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf. Acesso em: 09 out. 2017.

hipóteses, que enseje proteção do Direito Penal Militar.

Depreende-se, portanto, dessa breve análise, a existência de vários efeitos adversos advindos do emprego rotineiro de militares das Forças Armadas em operações de GLO. Não se pretende aqui esgotar todos os aspectos negativos decorrentes desse mau uso, mas provocar a reflexão do leitor a respeito da questão.

POSSÍVEIS SOLUÇÕES

A. A NECESSIDADE DE UMA “REVOLUÇÃO PARADIGMÁTICA”⁵⁷ NA MENTE DOS BRASILEIROS

A sociedade brasileira deve passar por um processo de revolução mental, a fim de mudar o paradigma em vigor — intensificado pela Emenda Constitucional 95/2016— relativo à equivocada hierarquização das necessidades do país conforme os setores, como se a prioridade conferida a determinado projeto em um Setor, excluísse as de outros. Vários setores no Brasil carecem de políticas públicas eficientes, mas isso não significa que um deve ser priorizado em detrimento do outro. Da mesma forma que áreas como a Saúde e a Educação requerem melhorias, a Defesa necessita de investimentos que lhe permitam dar continuidade ao cumprimento de sua missão. Ademais, dispensa alongada digressão a constatação de que há diversas formas mais eficientes de a União reorganizar seu orçamento, que não o mero redirecionamento de verba de um setor para outro.

É imprescindível que os cidadãos estejam alertas aos riscos relacionados ao despreparo das Forças Armadas. As Forças Armadas são, na linguagem popular, “o último recurso”. Deve-se levar a população à reflexão quanto à importância de que esse último recurso, caso necessário, seja eficaz. Conforme mencionado na Estratégia Nacional de Defesa, “[a] base da defesa nacional é a identificação da Nação com as Forças Armadas e das Forças Armadas com a Nação. Tal identificação exige que a Nação compreenda serem inseparáveis as causas do desenvolvimento e da defesa”⁵⁸.

Digna de nota é a catalogação, pelo Livro Branco de Defesa

⁵⁷ Analogia ao conceito de revolução científica, desenvolvido por Thomas Kuhn, como forma de superação de um antigo paradigma científico ante o surgimento de um novo. KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. V. 115 da Coleção Debates: Ciência. 9ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. 260p.

⁵⁸ BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.107. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

Nacional, da conscientização dos cidadãos como um de seus objetivos: “VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País”⁵⁹. A mesma lógica encontra-se expressa na Estratégia Nacional de Defesa: “Não é evidente para um País que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se [...] Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências, para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil”⁶⁰. (grifo nosso)

A Marinha do Brasil já desenvolveu um programa conhecido pelo acrônimo PROMAR, o qual se trata de um Programa destinado ao desenvolvimento de uma mentalidade marítima entre a população. Tem por objetivo

estimular, por meio de ações planejadas, objetivas e continuadas, o desenvolvimento de uma mentalidade marítima na população brasileira, consentânea com os interesses nacionais e voltadas para um maior conhecimento do mar e seus recursos, da sua importância para o Brasil, da responsabilidade de sua exploração racional e sustentável e da consciência da necessidade de preservá-lo.⁶¹

A proposta oferecida neste artigo seria, no entanto, a ênfase no desenvolvimento de uma mentalidade atenta à importância do investimento em Defesa, inclusive em nações pacíficas, especialmente de modo a permitir a preservação desse estado de paz — no caso da Marinha mediante a proteção das águas contra novas e tradicionais ameaças. Tal visão vai ao encontro do exposto no Livro Branco de Defesa Nacional: “É essencial que a sociedade perceba que os gastos em Defesa devem ser vistos como investimento indispensável ao desenvolvimento socioeconômico, à proteção dos recursos naturais e à garantia da soberania nacional”⁶².

⁵⁹ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.27. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 16 set. 2017.

⁶⁰ BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.43. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

⁶¹ BRASIL. Marinha do Brasil. Programa de Mentalidade Marítima. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/promar.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

⁶² BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.235. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 19

Nesse panorama, propõe-se a disseminação de uma mentalidade — em meio à sociedade — consciente dos riscos aos quais uma Força ineficaz está exposta e seus reflexos à nação (ao mesmo tempo em que se ressalte a importância da dissuasão), a fim de angariar apoio popular para melhores investimentos em Defesa, fortalecendo os laços entre militares e população civil mediante o desenvolvimento de uma consciência situacional.

Uma solução prática seria o enfoque, por parte das Forças Armadas, em transparência e publicidade no que tange a informações relativas às Forças, divulgando-se mais ações de prevenção e repressão de ameaças diuturnamente desempenhadas por seus militares, as quais, muitas vezes são completamente ignoradas pelo público. Essa divulgação também auxiliaria no conhecimento da atual situação orçamentária da Defesa, evitando-se, com isso, o desconhecimento do atual panorama das capacidades da Marinha versus o considerável desafio a ela imposto.

B. A NECESSIDADE DE O GOVERNO POR EM PRÁTICA O QUE ESTÁ ESCRITO

*O bom funcionamento do setor de Defesa, por sua vez, requer uma dotação de recursos orçamentários adequada, bem como uma gestão eficiente*⁶³.

Conforme exaustivamente demonstrado, diversas regras apontam a necessidade de investimentos em Defesa, caso o Brasil intente atuar como protagonista no cenário internacional. A extensão de seu território somada à abundância de recursos naturais não pode, por si só, projetar o país internacionalmente, se não houver meios capazes de proteger tais recursos. Se o Brasil deseja estar preparado para enfrentar ameaças que porventura surjam, este é o momento para se investir em Defesa. Reação não é a melhor opção; proatividade é indispensável para eliminar os riscos. Tudo já está escrito, fazendo-se necessário colocar em prática.

Assim sendo, deve-se considerar como prioridades: o investimento no reaparelhamento da Marinha; o adequado emprego de seus militares em suas atividades centrais (tornando-se as operações de GLO situações

set. 2017.

⁶³ BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf. Acesso em: 17 set. 2017.

efetivamente episódicas e excepcionais), a fim de preservar a continuada qualificação de seus profissionais e o bom funcionamento da Força⁶⁴; e, principalmente, o desenvolvimento uma “Base Industrial de Defesa” — a fim de viabilizar a autonomia técnica da Defesa no Brasil, de modo a promover sua independência — algo que o Brasil atualmente não detém (como é o caso, por exemplo, de satélites e sistemas de armamento) — enfatizando-se a importância de se ter a capacidade de desenvolver suas próprias tecnologias, ao invés de permanecer adquirindo produtos estrangeiros. Tal requisito está intrinsecamente relacionado ao preparo das Forças Armadas.

CONCLUSÃO

Em vista do exposto, muitos são os desafios encontrados pela Marinha do Brasil na preservação da segurança nacional. Ameaças convencionais e não-convencionais demandam logística e treinamento, a fim de que se esteja pronto para enfrentar contextos diversos. Atualmente, todavia, um dos principais desafios, não apenas para a Marinha, mas para as três Forças — em virtude do cenário econômico do país — diz respeito ao orçamento, o que afeta o desenvolvimento de novas tecnologias e a adequada manutenção dos meios.

Caso os investimentos no Setor de Defesa continuem a diminuir, o país poderá se tornar incapaz de enfrentar a próxima ameaça à segurança nacional tempestiva e adequadamente, quando surgir. Os cidadãos brasileiros devem familiarizar-se com esse cenário (detendo a mídia papel vital nesse processo de conscientização).

A conquista de apoio popular suficiente decorrente dessa conscientização permitirá a obtenção de apoio na demanda por melhores investimentos nas Forças Armadas. Nesse sentido, uma transformação na mentalidade da população deve ocorrer, a fim de que se compreenda que nações pacíficas também precisam manter investimentos contínuos em Defesa se desejam manter essa condição.

⁶⁴ Os problemas que ensejam as operações de GLO devem ser objeto de detalhado estudo, a fim de que sejam tratados em sua essência, em vez de se permanecer usando as Forças Armadas como um “medicamento de uso contínuo”. Políticas públicas afetas àqueles comumente esquecidos pelo Estado, bem como a adoção de punições mais severas aos que insistem em desafiar a lei e a ordem, podem ser algumas das soluções que demandam uma análise dos Poderes Constituídos, com vistas à redução da violência.

O emprego rotineiro de militares das Forças Armadas em atividades de segurança pública deve ser cuidadosamente reconsiderado. O que o legislador vislumbrou como exceção não pode se tornar regra. Um país que precisa distorcer sua concepção de Forças Armadas para admitir seu continuado emprego em situações de competência das Polícias, demonstra não apenas desorganização, mas a falência de seus mecanismos internos de preservação da ordem. Essa situação é, portanto, não somente prejudicial à imagem externa do Brasil mas às próprias Forças Armadas.

Uma nação bem estruturada deve ser capaz de reconhecer suas fraquezas e desenvolver estratégias para minimizá-las rápida e eficazmente. Deve, também, ser capaz de corrigir suas deficiências em vez de postergá-las — até que seja tarde demais.

The Brazilian Navy Challenges in Promoting National Security: Reflexes of a Multidimensional National Crisis

ABSTRACT

This paper aims to highlight current challenges that the Brazilian Navy faces when dealing with its constitutional attributions. The first part discusses the consequences of the budgetary problem for the success of the Force missions. With the recent cuts in the Defense budget, various projects have been postponed and the Navy is reformulating its expenditures in order to keep functioning. After that, the second issue is addressed, which is related to the employment of Navy personnel in operations for the guarantee of law and order. Despite the existence of a constitutional authorization for the use of the Armed Forces in law enforcement contexts, this situation should be the exception, not the rule. Finally, suggestions are presented - the development of a pro-defense mentality among Brazilians and the need for the government to put into practice what has been written and, at least theoretically, in effect.

Keywords Brazilian Navy; Challenges; Budget; Guarantee of Law and Order; pro-defense mentality.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINO, Fernanda. Corte no orçamento prejudica projetos da Marinha do Brasil. Poder Naval. (4 de Novembro de 2015). Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2015/11/04/corte-no-orcamento-prejudica-projetos-da-marinha-do-brasil/>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, art. 142. Disponível em .

_____. Decreto de 17 de Janeiro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] 18.1.2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=18/01/2017>.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 14, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

_____. Lei nº 13.491/2017, de 13 de outubro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.10.2017.

_____. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf.

_____. Marinha do Brasil. Amazônia Azul. Disponível em .

_____. Marinha do Brasil. Doutrina Militar Naval (EMA-305), Capítulo 1, item 1.3. Rev.2, 13 set. 2017.

_____. Marinha do Brasil. Missão e visão de futuro da Marinha. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/content/missao-e-visao-de-futuro-da-marinha>.

_____. Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (EMA-300), Capítulo 2, item 2.2.2. Rev. 3, 22 jun. 2017.

_____. BRASIL. Marinha do Brasil. Programa de Mentalidade Marítima. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/promar.html>.

_____. Ministério da Defesa. Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Universidade da Amazônia - VIII Curso de Extensão em Defesa Nacional. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/ffaagloviicedn.pdf.

_____.Ministério da Defesa. MD33-M-10 (2013). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf.

_____.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atlas da Violência 2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Março de 2016). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf.

_____. Planalto. Presidência da República. Entenda como funciona a operação de Garantia da Lei e da Ordem. (última modificação: 25/05/2017, 17h30). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-a-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>.

_____.Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.7. Disponível em .

CIA. The World Factbook 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013.

FLORES, Mario Cesar. Lógica Militar. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,logica-militar,10000081045>.

GLOBAL Rates. Tabelas - IPC Brasil actuais e histórico. Histórico de números de inflação. Disponível em: <http://pt.global-rates.com/estatisticas-economicas/inflacao/indice-de-precos-ao-consumidor/ipc/brasil.aspx>.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. V. 115 da Coleção Debates: Ciência. 9ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. 260p.

MAGALHÃES, Marcos. Forças Armadas são ‘duplamente atingidas’ por cortes orçamentários, adverte Aldo Rebelo. Agência Senado. (última modificação 7 de Abril de 2016, 17h39). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/07/forcas-armadas-sao-duplamente-atingidas-por-cortes-orcamentarios-adverte-aldo-rebelo>

ROTH, Ronaldo João. O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias. Crime Organizado. São Paulo: Saraiva, 2012. p.441-461.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. "As novas ameaças" e a Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/marinhaNovasAmeacas.pdf>.

STOCHERO, Tathiane. Sucateado, Exército não teria como responder a guerra, dizem generais. G1. (última modificação em 21 de Agosto de 2012, 15h49). Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/sucateado-exercito-nao-teria-como-responder-guerra-dizem-generais.html>.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>.

_____. Military expenditure by country, in constant (2015) US\$ m., 2007-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, n. 16. 2010. p.13.

World Bank Group. Gross Domestic Product 2016. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>.

Recebido em: 15/11/2017

Aceito em: 25/04/2018

PROSUB: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA VOLTADA PARA A CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE DISSUAÇÃO

Eduardo Siqueira Brick¹

Pedro Fonseca Junior²

RESUMO

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Programa Nuclear da Marinha (PNM), em conjunto, constituem, a um só tempo, uma relevante política pública de defesa, destinada a criar instrumentos críveis de dissuasão e um extraordinário desafio gerencial, industrial e tecnológico para o país. Sua implementação consumiu muitos recursos e exigiu mais de 30 anos de persistência de vários atores, que atuaram em períodos em que o Brasil funcionou sob instituições muito distintas. Adicionalmente, demandará a alocação de expressivos recursos públicos durante várias décadas. Trata-se, portanto, de uma política que merece ser analisada com muita atenção. Para tal, foi utilizado o arcabouço teórico dos fluxos múltiplos de Kingdon, com modificações sugeridas por outros autores.

Palavras-chave: Defesa. Logística de defesa. Submarino nuclear.

¹ Doutor. Professor Títular na Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil. brick@producao.uff.br

² Doutorando. Pesquisador na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Adjunto do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Brasil. pedrofonsecajunior@gmail.com

INTRODUÇÃO

Uma das grandes preocupações dos estados nacionais é a sua defesa. Para Waltz (2001:159):

Com a existência de muitos estados soberanos, sem um sistema que possa impor uma lei entre eles, com cada estado julgando suas ofensas e ambições de acordo com suas próprias razões ou desejos é altamente provável que ocorra algum tipo de conflito, às vezes levando à guerra. Para alcançar um resultado favorável nesses conflitos um estado depende de seus próprios dispositivos, cuja eficiência deve ser sua preocupação constante (Tradução dos autores).

Dentre as diversas ações que o Estado usa para desenvolver dispositivos para garantir a sua segurança estão as políticas públicas de defesa. Para Oliveira (2005:xxxiii):

A Defesa Nacional é uma política pública cujo objetivo é assegurar os meios, as doutrinas, os equipamentos, as normas, o preparo e todos os tipos de instrumentos da defesa última do Estado. Guerra e paz são como os lados de uma moeda: inseparáveis e contrastantes.

Assim, é usual, e para muitos até mesmo um imperativo para a própria sobrevivência, que os Estados estabeleçam políticas de defesa (GANSLER, 2007; DAGNINO, 2009 e ARCHULETA, 2016).

No Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND) define Defesa Nacional como:

...o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012:15).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), que pode ser considerada como a primeira manifestação efetiva do Estado Brasileiro sobre a defesa nacional, com participação ativa de líderes civis, depois da democratização do país em 1985, estabelece como sua primeira diretriz estratégica: “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos

limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (BRASIL, 2012a:11).

Com relação à dissuasão contra forças hostis nas águas jurisdicionais brasileiras, a END definiu a hierarquia dos objetivos estratégicos e táticos para a Marinha do Brasil (MB). A prioridade estabelecida foi “...assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima” (BRASIL, 2012a:20). E foi além, estabelecendo que:

Para assegurar o objetivo de negação do uso do mar, o Brasil contará com força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de submarinos de propulsão nuclear. O Brasil manterá e desenvolverá sua capacidade de projetar e de fabricar tanto submarinos de propulsão convencional como de propulsão nuclear. (BRASIL, 2012a:21).

Assim, além da força naval submarina a END também define, para dar credibilidade a uma efetiva capacidade de dissuasão, que deve ser desenvolvida e sustentada uma capacidade industrial e tecnológica nacional habilitada a conceber, projetar, construir e manter submarinos e seus sistemas de armas, navegação, sensoriamento e comunicações. Ou seja, define, indiretamente, que devem ser desenvolvidos componentes especializados para a guerra submarina, de dois instrumentos essenciais da defesa, definidos por Brick (2014) como as Forças Armadas (FFAA) e a Base Logística de Defesa (BLD)³. Esta última abrange bem mais do que a Base Industrial de Defesa (BID)⁴, pois inclui, entre outros componentes não considerados no conceito de BID, um que é particularmente essencial para que o Estado possa fazê-la funcionar: instituições adequadas e um corpo técnico profissional competente para gerenciar programas de desenvolvimento e aquisição de sistemas de defesa.

³ O agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessário para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvido no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo (BRICK, 2011).

⁴ Formada pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas, e de organizações civis e militares, que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Prode) no País (BRASIL, 2005:1).

Para alcançar esses objetivos foi criado em 2008 o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub). Este programa, de longa duração, representa um enorme desafio gerencial, industrial e tecnológico, que implica em muitos riscos, ainda não totalmente identificados. Além disso, tem um custo estimado de cerca de trinta bilhões de reais (PODER NAVAL, 2018), o que representa um grande aporte financeiro para a sociedade brasileira. Por todos esses motivos precisa ser monitorado cuidadosa e continuamente.

A análise de políticas públicas é justificável, pois a evolução política e intelectual das sociedades democráticas desperta para a necessidade de vigilância sobre decisões e ações dos governos. Inicialmente, deve-se considerar que as políticas públicas são financiadas pela sociedade a partir da arrecadação de impostos. Entender porque uma decisão é tomada, e não outra, ou porque determinada ação foi realizada de uma maneira e não de outra, é a segunda razão que motiva o interesse da sociedade (RODRIGUES, 2013). Atualmente, a análise de políticas públicas constitui-se em importante área de conhecimento com crescente aplicação nas mais diversas esferas de gestão das atividades humanas, não só no âmbito interno dos Estados, mas também no supra estatal (AZCONA & MARTINEZ, 2013, NASCIMENTO NETO et al, 2015 e MUÑOZ et al, 2013). Assim, este artigo tem por propósito analisar o processo que levou à criação do Prosub, utilizando um dos arcabouços teóricos sobre análise de políticas públicas existentes.

Além desta introdução, o artigo conta com mais quatro partes. A segunda seção procura mostrar a natureza e a complexidade de um programa de construção de submarinos nucleares e suas implicações para o Prosub. Na terceira seção são apresentadas justificativas para a adoção do modelo de Kingdon modificado para análise de políticas públicas. As diversas subseções da quarta seção analisam como se desenvolveram os processos que levaram à implantação da política de defesa para o desenvolvimento de instrumentos de dissuasão, com base em uma força de submarinos e em uma BLD capaz de provê-la de forma autóctone. Finalmente, são apresentadas as conclusões e considerações finais.

O SUBMARINO MOVIDO À PROPULSÃO NUCLEAR

Antes de tratar do processo que levou à implantação do Prosub, cabe resumir a natureza do problema de dissuasão baseada em emprego

de submarinos com propulsão nuclear e algumas das características tecnológicas e de gestão⁵, muito específicas desses artefatos e relevantes para a formulação de uma política pública.

O acelerado desenvolvimento tecnológico ocorrido após a Segunda Guerra Mundial continua em todos os ambientes (aeroespacial, terrestre, marítimo e subaquático) em que as operações militares se podem realizar. O ambiente subaquático, entretanto, apresenta uma característica que o distingue sobremaneira dos demais. A posse de submarinos de ataque por um dos oponentes aumenta significativamente o risco/custo de uso de forças navais em operações de combate pelo adversário, e é essa característica que confere à arma submarina capacidade de dissuasão. Os submarinos com propulsão nuclear diferem daqueles de propulsão convencional (que necessitam de oxigênio para gerar energia) pela capacidade que possuem de permanecerem submersos, mantendo altas velocidades, por períodos de tempo significativamente maiores. Essa característica potencializa seu poder de dissuasão.

Os programas para construção de submarinos movidos à energia nuclear envolvem longos prazos, elevados riscos e representam grandes desafios gerenciais (SHANCK et al, 2011). Também consomem relevantes parcelas do orçamento nacional e, por isso, as decisões para sua implantação costumam ser de alto nível na hierarquia dos governos, além de envolver os respectivos parlamentos.

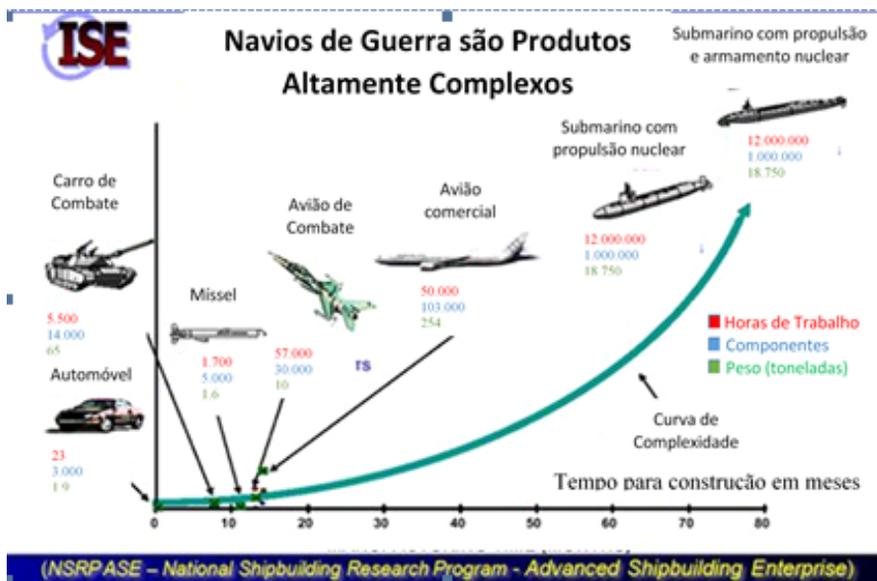
A Figura 1 compara submarinos nucleares com outros artefatos e ilustra o fato de que eles constituem os mais complexos artefatos concebidos pelo homem, pelo alto custo, grande quantidade de tecnologias e componentes distintos, além dos recursos humanos, que são empregados na sua construção.

Essas são algumas das razões porque, até esta data, apenas cinco países (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China)⁶ decidiram desenvolver submarinos com propulsão nuclear e comprovaram dominar a totalidade das tecnologias necessárias a este empreendimento. Adicionalmente, grande parte dessas tecnologias, em particular a nuclear, é considerada crítica e estratégica por quem as detém e não são usualmente vendidas. Portanto, um programa de construção de submarinos com propulsão nuclear depende do desenvolvimento autóctone de grande parte dessas tecnologias estratégicas.

⁵ Martins Filho (2014) abordou as questões de relações internacionais, também relevantes.

⁶ A Índia ainda está tentando entrar nesse seleto grupo.

FIGURA 1 - A COMPLEXIDADE DO SUBMARINO COM PROPULSÃO NUCLEAR



Fonte: National Shipbuilding Research Program - Advanced Shipbuilding Enterprise
(Adaptação dos autores).

Por todos esses motivos, a viabilidade tecnológica do Prosub, como será visto, baseia-se em três pilares:

- a) A existência de uma experiência passada brasileira em construção naval e na montagem de submarinos;
- b) O domínio pelo Brasil do ciclo de combustível nuclear e projeto e construção de reatores; e
- c) A disposição da França em ceder ao Brasil as tecnologias para projeto e construção da plataforma dos submarinos, além do fornecimento de componentes e subsistemas necessários (com a exclusão da planta de geração de energia com uso de reator nuclear).

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em síntese, as políticas públicas são interferências do Estado na realidade social e se destinam à “tentativa de satisfazer às demandas⁷ que lhe são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político” (RUA, 1998:3). As políticas públicas de defesa são recorrentes, exigindo atenção permanente dos sucessivos governos.

Mas quem atua no jogo das políticas públicas?

Grosso modo, podemos dizer que as políticas públicas são desenhadas por atores políticos que, ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos necessários para realizá-las. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados (RODRIGUES, 2013:21).

Gestores públicos, juízes, parlamentares, burocratas, políticos, além das organizações e instituições de governo, são exemplos de atores públicos.

Um dos primeiros e mais utilizados arcabouços teóricos é o do “ciclo das políticas públicas”. Dye (2010:104) considera o ciclo das políticas públicas como um modelo de processo, visualizando nele seis atividades: identificação de problemas, organização de agenda, formulação de propostas de políticas, legitimação das políticas, implantação e avaliação.

Sabatier & Jenkins-Smith (1993⁸:3, apud Sabatier & Weible, 2014) são críticos desse arcabouço, pela ausência de teoria para tratar causalidade ou hipóteses testáveis, imprecisão descritiva, ausência de processos intergovernamentais envolvendo vários níveis de governo e, finalmente, ausência do papel da análise no processo.

Para Metten *et al*:

[...] majoritariamente, as críticas referem-se ao fato de a abordagem ser bastante esquemática e de sua incapacidade de retratar e analisar situações que reflitam simultaneamente duas ou mais fases do ciclo, conforme observado em numerosos estudos de casos de políticas públicas. (METTEN *et al*, 2015:920).

⁷ ...as demandas por políticas públicas podem ser de três tipos: as que resultam do surgimento de novos atores políticos, ou de novos problemas; as recorrentes; e reprimidas (que não geram decisões). (RUA, 1998:3).

⁸ SABATIER, Paul A. & JENKINS-SMITH, Hank C. (1993), *Policy change and learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Apesar dessas críticas, Sabatier & Weible (2014) concluem que o modelo ainda tem utilidade e foi parcialmente incorporado em teorias mais recentes. Para Metten et al (2015) uma dessas aplicações é ser uma referência útil para situar o estágio de desenvolvimento de uma política pública sobre a qual uma determinada análise pretende se concentrar.

Sabatier & Weible (2014) descrevem oito abordagens teóricas para pesquisa sobre o processo de políticas públicas. O uso de qualquer uma dessas teorias em uma pesquisa depende das características do problema e das preferências metodológicas do pesquisador. Cairney & Heikkila (2014:363) sugerem que uma maneira de comparar essas diversas teorias é verificar como elas tratam dos seis elementos essenciais do processo de políticas públicas: atores, instituições, redes ou subsistemas, ideias ou credos, contexto das políticas públicas e eventos.

Uma sistemática bastante utilizada na análise das políticas públicas foi desenvolvida por Kingdon: o Modelo dos Fluxos Múltiplos.

Zahariadis (2014) apresenta um resumo do modelo de fluxos múltiplos, chamando a atenção para o fato de que ele trata do fenômeno do processo político sob condições de ambiguidade, ou da “existência de várias maneiras de pensar sobre o mesmo fenômeno ou mesmas circunstâncias” (FELDMAN⁹, 1989:5, apud Zahariadis, 2014).

O modelo se baseia no modelo de escolha da lata de lixo (COHEN et al¹⁰, 1972, apud Sabatier & Weible, 2014).

Escolhas são conceituadas como uma lata de lixo para a qual participantes, que entram e saem do processo de decisão, jogam problemas e soluções largamente não relacionados. Ninguém em particular controla o processo, enquanto participação flutuante, oportunidades e atenção conferem às escolhas qualidades altamente interativas¹¹ (ZAHARIADIS, 2014:27).

Nessas condições teorias baseadas em comportamento racional são de utilidade limitada. As definições dos problemas são vagas e flutuantes. É difícil distinguir informações relevantes das irrelevantes

⁹ FELDMAN, Martha S. (1989), *Order Without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA, Stanford University Press.

¹⁰ COHEN, Michael D., MARCH, James G., OLSEN, Johan P. (1972), “A garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25.

¹¹ Tradução dos autores.

(ZAHARIADIS, 2014). Decisões são tomadas pela alocação de atenção, via ativação ou superação de restrições ou preconceitos temporais. O processo normalmente é sensível aos esforços necessários para decidir e à quantidade de problemas a resolver. Quem dá atenção a que, e quando, é crítico. Tempo é um recurso único e insubstituível, cuja oferta é inelástica (Ibidem).

Uma política pública é definida quando três fluxos distintos se encontram em uma janela de oportunidade: de problemas, de política e de políticas públicas ou alternativas.

O fluxo de problemas inclui assuntos que os empreendedores políticos e a população desejam considerar. Empreendedores políticos percebem problemas através de indicadores, de eventos que chamam atenção, ou de retroalimentação. O fluxo da política abrange o ambiente político nacional, que pode incluir a opinião pública e o controle partidário de instituições públicas. Finalmente o fluxo das alternativas consiste de ideias e soluções desenvolvidas por especialistas, aguardando a oportunidade de serem implantadas (Nowlin, 2011).

O arcabouço adota três premissas (ZAHARIADIS, 2014):

a) Atenção, ou processamento, individual é serial (indivíduos só podem resolver um problema de cada vez), enquanto a do sistema é em paralelo (divisão de trabalho em organizações permite atacar mais de um problema simultaneamente);

b) Empreendedores políticos (policemakers) atuam sob significativas restrições de tempo; e

c) Os fluxos no sistema são independentes.¹²

Segundo Zahariadis (2014) o arcabouço contém cinco elementos estruturais: problemas, políticas públicas, política, janelas de oportunidade para políticas públicas e empreendedores de políticas públicas. A figura 2 ilustra o arcabouço de fluxos múltiplos de Kingdon.

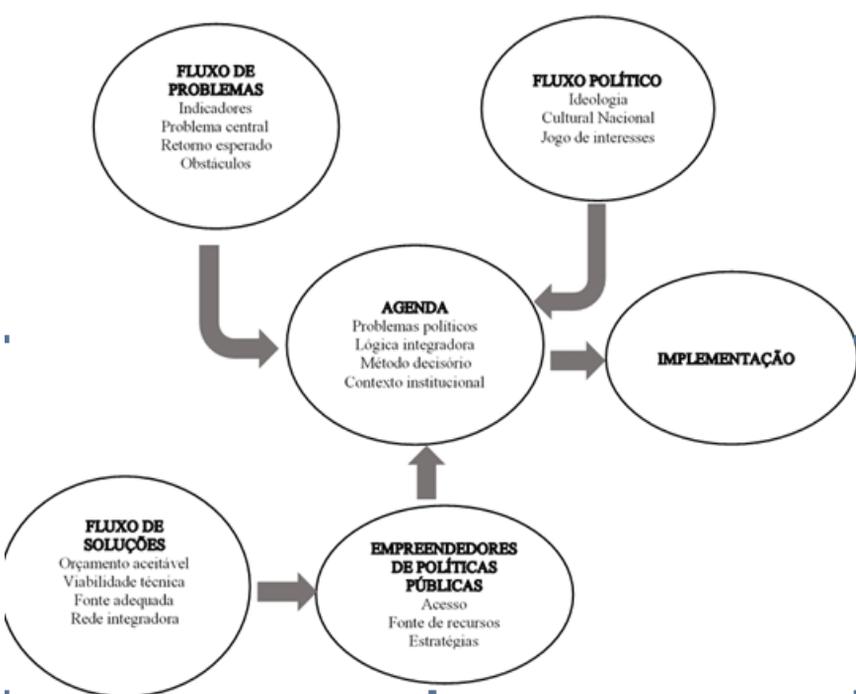
O modelo de Kingdon também recebe críticas, algumas delas associadas aos elementos estruturais acima descritos. Zahariadis (2014) apontou que os fluxos não são realmente independentes, existindo na prática um acoplamento com influências recíprocas. Menciona, ainda, que o modelo não adota explicitamente uma linguagem institucional, incluindo, por exemplo, organizações como atores. Nowlin (2011) detectou objeções semelhantes, que levaram à proposição de um modelo revisado,

¹² Mesmo que não totalmente independentes cada um pode ter vida própria, mas devem se cruzar em um dado momento, para que o tema possa ser objeto de uma política pública.

baseado nos trabalhos de Ness (2010) e Ness & Mistretta (2009) sobre políticas públicas para educação.

A revisão envolve a inclusão de fatores institucionais, nomeados como o “ambiente da política pública” (policy milieu). Este inclui instituições tais como a estrutura governamental. Esta inclusão é particularmente importante no caso de políticas de defesa, que sofrem enorme influência das Forças Armadas. O modelo revisado também expande o fluxo de políticas públicas para um “campo de políticas públicas” (Policy field) que inclui o fluxo de problemas (NOWLIN, 2011).

FIGURA 2: O MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS



Fonte: Zahariadis (2014) (Adaptação dos autores)

No modelo revisado o foco muda do estabelecimento da agenda para o de desenho e formulação de política pública. Empreendedores, agora localizados no fluxo mais amplo do campo da política pública, procuram mesclar os fluxos de modo a garantir que a política preferida seja implantada (Ibiden).

Esta abordagem, além de atender às críticas mais comuns do modelo, é particularmente adequada no caso de políticas de defesa que, como já mencionado, tratam de problemas que pertencem à categoria de recorrentes e têm que estar permanentemente na agenda dos governos. Por este motivo, o modelo revisado foi o adotado neste trabalho.

O LONGO CAMINHO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROSUB COMO POLÍTICA DE DEFESA

O esforço para aprovação de um programa de construção de submarinos com propulsão nuclear durou mais de 30 anos. Os fluxos de problemas e de alternativas de soluções atravessaram vários períodos em que as instituições políticas brasileiras evoluíram e apresentaram características muito distintas:

- a) Período do regime militar até a redemocratização em 1985;
- b) Período da redemocratização até a primeira eleição presidencial direta, pós-promulgação da Constituição de 1988;
- c) Período entre a primeira eleição direta presidencial, até a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999; e
- d) Período pós-criação do MD.

Assim, é conveniente analisar cada um desses períodos separadamente.

Anteriormente à criação do MD em 1999, os três fluxos, bem como os empreendedores políticos, situavam-se quase que exclusivamente no âmbito interno do Ministério da Marinha (MM), pois a participação dos altos escalões do governo e do Congresso Nacional era praticamente nula em termos de políticas de defesa.

Essa situação dificultava a aprovação de um programa do porte do Prosub, que demanda a alocação de recursos financeiros substanciais por longos períodos de tempo, muito acima das possibilidades orçamentárias do MM.

Assim, as atividades desenvolvidas durante os três primeiros períodos se encaixam muito bem nos fluxos de problemas e soluções (campo das políticas públicas), mas foram insuficientes para gerar a política, porque o fluxo político foi prejudicado pelo contexto institucional.

PERÍODO DO REGIME MILITAR ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO EM 1985

O gênese do Prosub ocorreu em pleno regime militar, quando em 1976 o Almirantado designou o Capitão-Tenente Othon Luiz Pinheiro da Silva para realizar um curso no Massachusetts Institute of Technology (MIT), na área de Engenharia Nuclear (CORRÊA, 2010:77). Ele viria a se tornar o mais importante empreendedor da política pública para criação de instrumentos de dissuasão baseada em submarinos com propulsão nuclear.

Do ponto de vista de instituições, existia um regime de exceção, controlado por militares, sem que houvesse um planejamento nacional e integrado de defesa. A MB detinha praticamente total autonomia para definir e implantar as políticas públicas que considerasse adequadas à estratégia naval, por ela mesma definida.

Um evento relevante foi o rompimento, pelo presidente Ernesto Geisel, em março de 1977, do Acordo Militar Brasil Estados Unidos, assinado em 1952 no contexto da Guerra Fria. A consequência foi obrigar a que o Brasil começasse a pensar em uma estratégia de defesa própria, desatrelada dos interesses americanos.

As novas hipóteses de guerra levantadas, entretanto, ainda não levavam a uma necessidade de criar instrumentos específicos de dissuasão (MARTINS FILHO, 2014 e NOGUEIRA, 2014). Mas, inegavelmente, este evento abriu as portas para voos mais ambiciosos dos estrategistas brasileiros. Foi assim que, em 1979, a criação desses instrumentos de dissuasão passou a integrar a Estratégia Naval Brasileira:

[...] o Ministro Henning, em reunião com o Almirantado, aprovou que a Marinha iniciaria as atividades na área nuclear, com a participação do Comandante Othon no programa de enriquecimento de urânio da Força Aérea, cuja metodologia de enriquecimento pesquisada era por jato de laser. Após participar durante três meses das pesquisas desenvolvidas no Centro Tecnológico da Aeronáutica, concluiu que aquela metodologia demandaria um horizonte de 10 anos para produzir quantidades apreciáveis de urânio enriquecido. Sugeriu ao EMA¹³, em junho de 1979, que fosse iniciado o desenvolvimento por ultracentrifugação, com o apoio de outras instituições de pesquisa. Em julho de 1979, já

¹³ Estado-Maior da Armada.

na gestão do almirante Maximiano, foram repassados os primeiros recursos para o sigiloso projeto de enriquecimento de urânio da Marinha. (BRASIL¹⁴, 1990:4 a 6, apud Nogueira, 2014:89).

A estratégia naval brasileira passava a almejar uma capacidade de dissuasão convincente, por meio de submarinos com propulsão nuclear.

“Em dezembro de 1981, foi concluída a construção da primeira ultra centrífuga, que foi o primeiro passo concreto do Brasil na produção autônoma de tecnologia nuclear” (CORRÊA, 2010:81), permitindo que, em setembro de 1982, fosse realizada com sucesso a primeira experiência de enriquecimento isotópico de urânio (NOGUEIRA, 2014:198).

Em 17 de outubro de 1986, a Marinha criou a Coordenadoria para Projetos Especiais (Copesp), embrião do que, em 1995, se tornaria o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), onde se desenvolve o PNM, que visa à capacitação no domínio dos processos tecnológicos, industriais e operacionais de instalações nucleares aplicáveis à propulsão naval (FONSECA Jr, 2015).

Ainda nesse período, nas gestões dos ministros Maximiano da Fonseca e Alfredo Karan, teve início o programa de construção de submarinos convencionais. O contrato de construção, assinado com o estaleiro alemão Howaldtswerke Deutsche Werft (HDW), previa a produção de dois submarinos (um na Alemanha, o outro no Brasil), com cláusula para construção de outras duas unidades, também no Brasil.

Nessa fase aparecem como principais atores para a criação de uma capacidade de dissuasão baseada em submarinos com propulsão nuclear, os Almirantes e Ministros Azevedo Henning, Maximiano da Fonseca, Alfredo Karan e Mario Cesar Flores e o futuro Almirante Othon.

O contexto favorável, além do fato das instituições da época permitirem decisões autônomas por parte dos titulares das pastas militares, incluía uma percepção, justificada pela forte oposição do governo dos Estados Unidos ao Acordo Nuclear Teuto Brasileiro, de que somente com desenvolvimento próprio de tecnologias nucleares, o Brasil poderia aspirar a possuir uma efetiva capacidade de dissuasão no mar.

¹⁴ BRASIL, (1990), Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, para apurar o programa autônomo de energia nuclear, também conhecido como programa paralelo. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194598/CPMIprogramanuclear.pdf?sequence=6>>. Acesso em 16 de agosto de 2013.

Esses dois programas se inserem no fluxo de soluções e foram fundamentais para a viabilidade técnica do Prosub, conforme mencionado na segunda seção.

PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO ATÉ A PRIMEIRA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL DIRETA, PÓS-PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a morte de Tancredo Neves, assumiu a presidência José Sarney que manteve na Pasta da Marinha o Almirante Henrique Saboia, já escolhido por Tancredo.

Apesar de o país possuir um presidente civil, as instituições políticas continuaram as mesmas e a MB mantinha sua autonomia para desenvolver políticas públicas de seu interesse, embora condicionada pelas limitações de seu orçamento.

Conforme visto, no período anterior o campo da política pública do Prosub já havia avançado bastante no âmbito da MB. Uma estratégia naval de dissuasão com uso de submarinos nucleares havia sido definida e medidas haviam sido tomadas para desenvolver as tecnologias essenciais para o projeto e construção de um reator nuclear e a construção de submarinos convencionais. Essas medidas resultaram em efetivos avanços em várias das tecnologias necessárias, formação de pessoal qualificado, desenvolvimento de instalações industriais e de pesquisa e, adicionalmente, qualificação de inúmeras empresas nacionais para comporem futuramente a cadeia produtiva para construção dos submarinos e seus subsistemas.

A MB tentou dar continuidade ao fluxo de soluções com o início da construção dos submarinos “Tamoio” (1987), “Timbira” (1988) e “Tapajó” (1990) e com o projeto do primeiro submarino nacional (SNAC-1). Entretanto, as condições econômicas desfavoráveis e a falta de recursos humanos prevaleceram em relação a este projeto (NOGUEIRA, 2014:99).

O PNM também avançou. No início dos anos 90, chegou a contar com cerca de 680 engenheiros trabalhando internamente e outros 300 do Departamento de Pesquisa de Reatores do IPEN (SANT’ANNA, 2004).

Entretanto, este fluxo ainda não foi suficiente para colocar o programa de desenvolvimento de submarinos nucleares na agenda, o que impossibilitava a abertura de uma janela de oportunidade. Três fatos contribuíram para bloquear o fluxo político. Em primeiro lugar, muitos dos políticos que assumiram o poder nutriam receios ou preconceitos em

relação a assuntos de defesa. Da mesma forma, a elite civil possuía um total desconhecimento dos assuntos relacionados à defesa, que foram sempre conduzidos por lideranças militares nas respectivas pastas. Os primeiros movimentos na academia brasileira para estudar problemas de defesa datam de 1985, quando foram criados núcleos de estudo nas universidades de Campinas (NEE – Núcleo de Estudos Estratégicos) e Federal Fluminense (NEST – Núcleo de Estudos Estratégicos). Finalmente, o governo enfrentou enormes desequilíbrios macroeconômicos, principalmente uma inflação galopante e descontrolada e uma elevada dívida externa.

PERÍODO ENTRE A PRIMEIRA ELEIÇÃO DIRETA PRESIDENCIAL, ATÉ A CRIAÇÃO DO MD EM 1999

Com a posse de Fernando Collor de Mello em 1990, o fluxo político, que estava neutro até então, sofreu um grande retrocesso, afetando negativamente os outros dois. Em depoimento a Martins Filho o ex-ministro da Marinha do governo Collor, Almirante Mário César Flores, afirmou:

Tive influência para impedir que o projeto [do submarino nuclear] caísse no ostracismo completo. O presidente Collor decididamente não era simpático ao projeto, tinha lá suas razões políticas, de política externa. Nunca se manifestou a mim peremptoriamente contrário, mas nunca se manifestou entusiasmado (MARTINS FILHO, 2011).

O fluxo político contrário ao programa acabou estancando o fluxo de soluções.

Com o impedimento do presidente Collor e a assunção de Itamar Franco a situação não melhorou, porque o novo ministro da Marinha tinha outras prioridades para a Força. “Com a substituição do almirante Flores pelo almirante Serpa na pasta da Marinha, [...] decidiu-se pela diminuição dos recursos da Marinha destinados ao PNM” (NOGUEIRA, 2014:200).

A eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1994 não mudou significativamente essa situação, porque os problemas da economia, tais como os fiscais e o da dívida externa, dominavam as preocupações governamentais, embora o Plano Real já tivesse iniciado o controle a inflação. Entretanto, pelo menos o fluxo político retornou à neutralidade.

Por outro lado, ocorreram alterações institucionais positivas para o setor de defesa. Foi criada a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) na Câmara dos Deputados, e o Conselho de Governo (Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996). Em 1996 é aprovada a primeira Política de Defesa Nacional (PDN). Nela está explicitamente contemplada a necessidade de uma capacidade de dissuasão. O fluxo de problemas, inicialmente gerado pela Marinha, ganhava um status mais alto na hierarquia do Estado.

Na segunda gestão de FHC novas mudanças estruturais ocorreram, sendo a mais importante a criação do MD pela Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, com a extinção das quatro pastas militares. Inicia-se, então, um novo período em que as principais instituições típicas de Estados democráticos para cuidar da defesa estavam finalmente criadas.

PERÍODO PÓS-CRIAÇÃO DO MD

O segundo governo FHC enfrentou inúmeras crises, interna e externamente, que afetaram negativamente a economia do país. Essa situação não favoreceu um maior interesse por questões de defesa. Adicionalmente, o MD, ainda em processo de formação, agora sob o comando de civis, não encontrou um caminho para participar das decisões substantivas relacionadas à defesa.

Todavia, a Marinha (agora transformada em Comando) recuperou seu poder para trabalhar no fluxo de soluções. Consciente de que um programa para construir um submarino nuclear exigiria recursos muito acima dos que vinha recebendo, a Força optou por manter o PNM em estado vegetativo, enquanto procurava buscar novos recursos governamentais.

Procurou, também, manter a capacidade de construção e manutenção de submarinos convencionais, que atendia a necessidades mais imediatas:

Quanto à construção de submarinos, além da do Tikuna, o almirante Chagasteles estabeleceu [...] orientações para o projeto de submarino convencional, conhecido por submarino médio brasileiro S-MB-10 [...] representava o renascimento do SNAC-1, com as modificações para torná-lo mais próximo o possível do SNAC-2, colocando-se como um intermediário entre os Tikuna e o Submarino Nuclear de Ataque. (NOGUEIRA, 2014:141).

A eleição presidencial de outubro de 2002, vencida por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi relevante para o Prosub, pois este partido, quando no governo, se mostrou mais favorável ao desenvolvimento industrial autóctone e a uma defesa forte. Todavia, apesar de algumas iniciativas nas áreas de política industrial e de defesa¹⁵ o Prosub não avançou significativamente, embora algumas atividades tivessem sido desenvolvidas, cabendo destacar:

Conclusão, no CTMSP, da montagem final do conjunto vaso de pressão e internos do reator do Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica (LABGENE) e fornecimento das ultras centrífugas de enriquecimento de urânio para as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) [...] Lançamento do Submarino "Tikuna" ao mar, em 9 de março de 2005 e sua incorporação à Armada, em 16 de dezembro do mesmo ano (NOGUEIRA, 2014:155 e 158).

No segundo mandato de Presidente Lula da Silva, 2006, esse cenário mudou radicalmente. A situação econômica do país melhorou, resultando em expressivos saldos na balança comercial e acumulação de reservas em moedas fortes. A descoberta em 2006 do Campo Petrolífero de Tupi, atual Lula, na Bacia de Campos, foi um evento que gerou expectativas de riqueza e preocupações com a defesa desse enorme patrimônio. Esse evento pode ser considerado como muito relevante para reforçar o fluxo de problemas, pois surge a necessidade de proteção dessas riquezas.

Em primeiro de março de 2007, o Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto foi impossado no cargo de Comandante da MB e imediatamente recolocou o projeto de desenvolvimento do submarino nuclear como prioridade.

Merece menção o Programa Nuclear da Marinha, iniciado em 1979 e que apresenta considerável progresso, mesmo restrito aos recursos da própria Força.[...] Para a conclusão do Programa, são indispensáveis verbas orçamentárias adicionais. Uma vez finalizadas, com êxito, essas etapas, estarão criadas as condições para que, havendo uma decisão de Governo (grifo dos autores), possamos iniciar a elaboração do projeto e a posterior construção de um

¹⁵ Portaria Normativa nº 899, estabelecendo a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) e a nova Política de Defesa Nacional, em 2005.

submarino com propulsão nuclear (MOURA NETO, 2007).

O Comandante da Marinha demonstrou clara percepção de que, sem um fluxo político favorável, o Prosub seria inviável.

No ano seguinte, o Presidente Lula da Silva visitou, a convite do Ministro da Defesa Waldyr Pires, o CTMSP e impressionou-se com a grandeza do programa, apesar dos escassos recursos até então alocados pelo governo central. Abriu-se, assim, uma janela de oportunidade para integração dos três fluxos. Já durante a visita o Presidente Lula da Silva garantiu ao Almirante Bezerril, diretor do CTMSP, a liberação de R\$ 1,04 bilhão para os próximos oito anos, aproximadamente R\$ 130 milhões por ano, para a Marinha concluir o projeto das instalações de propulsão nuclear para submarinos. Graças a esse recurso foi possível acelerar a obra do Laboratório de Geração de Energia Núcleo Elétrica (Labgene) e continuar a Usina de Produção do Hexafluoreto de Urânio. Esta situação configurou o marco zero da inserção do futuro Programa de Desenvolvimento de Submarinos na Agenda Nacional.

A colocação do tema nuclear na agenda da defesa nacional fica transparente no discurso do Presidente Lula da Silva, ao empossar o Ministro Nelson Jobim no MD, em 25 de julho de 2007.

Possivelmente a Marinha, como única que tem o objetivo definido de construir o submarino nuclear, continuou com o seu projeto. Mesmo assim, sendo o Brasil o detentor da mais importante tecnologia de centrífugas de enriquecimento de urânio que têm no mundo – você vai visitar Aramar e vai ver um motivo de orgulho para o povo brasileiro – há muitos anos que a Marinha não tem os recursos necessários para terminar todo o seu processo. Pois bem, nós decidimos agora, a partir do orçamento do ano que vem [...] R\$ 130 milhões por ano, numa perspectiva de que em 8 anos nós iremos terminar o nosso processo e estar preparados para dar os passos seguintes que precisamos dar (LULA, 2007).

O Comandante da Marinha, no meio do segundo semestre de 2007, ministrou uma palestra para o Presidente da República sobre como visualizava chegar ao projeto e construção do submarino de propulsão nuclear. Ao término da explanação, e após muitas discussões envolvendo

inclusive valores, o Ministro da Defesa perguntou ao Presidente: “E aí, Presidente, vamos em frente?” O Presidente Lula da Silva disse: “Vamos em frente!” (MOURA NETO, 2012). O fluxo político finalmente se encontrou com os de problemas e soluções. O passo seguinte foi complementar o fluxo de alternativas para viabilizar o alcance dos objetivos.

Para Moura Neto (2012), o Brasil não podia mais perder tempo, pois o processo iniciado em 1979 não mostrava sinal de término. Algumas fases já tinham sido ultrapassadas como, por exemplo, o domínio do ciclo do combustível nuclear, mas a capacidade de projetar submarinos (que é básica) ainda não tinha sido adquirida, embora o Arsenal de Marinha já tivesse construído submarinos convencionais com tecnologia alemã.

A decisão de buscar um parceiro estratégico de certa maneira foi simples, tanto política quanto tecnicamente.

A França, por sua vez, emprega métodos e processos típicos do Ocidente e de mais fácil absorção pelos engenheiros e técnicos brasileiros; é um fornecedor tradicional de material bélico para o mundo ocidental; estava disposta a vender a tecnologia de projeto de submarinos, excluídos o projeto e a construção do reator e de seus controles; e, em razão do número de submarinos a construir, apresentou vasto programa de nacionalização, com objetivo de aumentar a participação brasileira na produção dos submarinos e preparar a base industrial nacional para futuros projetos da mesma natureza. Esses últimos aspectos foram os diferenciais a favor dos franceses (BRASIL, 2013a:19).

Finalizando o fluxo político, pelo Decreto de 6 de setembro de 2007, o Presidente Lula da Silva instituiu o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa (END). Em 18 de dezembro de 2008 é aprovada, pelo decreto 6703, a END, elaborada conjuntamente pelos ministros Nelson Jobin, da Defesa e Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos. A END inclui entre seus objetivos aqueles relacionados ao Prosub, mencionados na Introdução deste artigo.

O início da implantação se deu muito rapidamente pelas seguintes ações:

[...] no dia 23 de dezembro de 2008, o Presidente Sarkozy veio ao Brasil, no Copacabana Palace, no Rio de Janeiro, foi assinada entre ele e o Presidente

Lula uma parceria estratégica Brasil-França, para desenvolver o Projeto de Construção do Submarino.

[...] Naquele mesmo dia foram assinados mais dois acordos complementares, mais três, um, entre os dois Ministros da Defesa, Nelson Jobine e Hervé Morin, entre os dois Comandantes da Marinha, pessoalmente eu assinei e assinou o Almirante Forissier. E foi assinado, também, um acordo guarda-chuva entre a Diretoria-Geral do Material e a DGA, DCNS, para exatamente podermos trabalhar.

[...] acordos comerciais foram aprovados pelos dois presidentes, em setembro de 2009, por ocasião da vinda do Presidente Sarkozy para as comemorações do 7 de setembro, data da Independência do Brasil. Então, ali naquela data, assinou-se os acordos comerciais do Brasil com a DCNS, a DGMM foi o carro-chefe disso.

[...] no início de 2010, janeiro de 2010, praticamente, o Ministério da Fazenda aprovou os acordos comerciais e eles entraram em vigor. [...] Então, vejamos bem, nós começamos, realmente, a entrar em vigor esse trabalho em janeiro de 2010 (grifo nosso). (MOURA NETO, 2012).

Os contratos preveem a construção de quatro submarinos com propulsão convencional (um na França e três no Brasil), um submarino com propulsão nuclear, instalações industriais para fabricação e manutenção de submarinos, fornecimento de tecnologia para projeto e construção de submarinos, equipamentos, materiais e partes para construção dos cinco submarinos (exceto para as instalações nucleares para geração de energia). O PNM será o responsável por projetar e produzir a planta para geração de energia nuclear.

Dessa forma, finalmente os três fluxos se encontraram e uma política pública foi inserida na agenda e iniciada com alocação dos recursos necessários. Pelo cronograma inicial do Prosub os quatro submarinos com propulsão convencional deveriam ser lançados nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2022. O submarino nuclear estava previsto para 2025.

Seguiram-se inúmeras atividades tais como: contratação e formação de pessoal na França; construção de uma base naval e estaleiro (ICN – Itaguaí Construções Navais, em parceria com a Odebrecht Defesa) para construção e manutenção de submarinos; construção da Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (Ufem); e criação da AMAZUL - Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. pela Lei nº 12.706 de 08 de

agosto de 2012 (para desenvolver e manter as tecnologias necessárias). Paralelamente a Marinha desenvolve programa de certificação de uma cadeia logística nacional para capacitar a BLD a atender às necessidades do Prosub com produtos nacionais.

Assim, o Prosub foi implantado para atender aos objetivos de criação dos dois instrumentos essenciais para a defesa, no que concerne a uma estratégia de dissuasão com base em emprego de submarinos com propulsão convencional e nuclear.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar como transcorreu o processo de concepção e implantação de uma política pública para criar uma força de submarinos com propulsão convencional e nuclear e uma BLD nacional capaz de conceber, projetar, construir, manter e desativar submarinos e seus sistemas de armas, navegação, sensoriamento e comunicações, ambos instrumentos essenciais para uma efetiva capacidade de dissuasão.

A análise foi feita com base no modelo de fluxos múltiplos de Kingdon modificado. As modificações foram fundamentais para a aplicação do modelo a uma política pública de defesa. A saber:

- a) A consideração explícita de organizações no ambiente institucional, no caso a Marinha do Brasil;
- b) A consideração da interdependência dos fluxos de problemas e políticas públicas.

Considerando os seis elementos estruturais do modelo de Kingdon, a análise concluiu que fluxo de problemas foi influenciado pelo rompimento, em março de 1977, do Acordo Militar Brasil Estados Unidos e pela forte oposição do Governo dos EUA ao acordo nuclear teuto brasileiro. Estes eventos direcionaram a Marinha para que incluísse em sua estratégia a necessidade de desenvolver uma capacidade autóctone de dissuasão com base no emprego de submarinos. A descoberta do pré sal, em 2006, dramatizou esta situação.

O fluxo de alternativas se beneficiou do envio, em 1976, do Capitão Tenente Othon para estudar a energia nuclear no MIT. Os relatórios do Oficial para o Estado-Maior da Armada levaram à criação, em 1979, do PNM, que foi sustentado financeiramente pela Marinha, até ser encampado pelo Presidente Lula da Silva em 2007. Paralelamente, a MB

buscou desenvolver uma capacidade de projetar e construir submarinos, com propulsão diesel-elétrica, no Brasil.

O fluxo político foi comprometido pelo atraso brasileiro na construção de instituições do Estado Democrático de Direito destinadas a cuidar da defesa. No intervalo entre a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e a criação do MD em 1999, apenas a MB se envolveu na formulação na política pública em questão. Essa situação inexoravelmente impedia um programa desse porte no Brasil. O primeiro presidente eleito diretamente sob a vigência da Constituição de 1988, Fernando Collor de Mello, claramente não apoiou essa política. O mesmo ocorreu com o Ministro da Marinha no governo de Itamar Franco. Essa falta de apoio quase anulou os fluxos de problemas e de alternativas. A criação do MD, como parte do fluxo político, completou o processo de criação de um conjunto mínimo de instituições que zelam pela defesa nacional em um regime democrático.

A eleição do presidente Lula da Silva, com uma postura mais favorável ao desenvolvimento industrial e tecnológico autóctone e a uma defesa compatível com o porte econômico, demográfico e territorial do país, pode ser considerada como decisiva para a entrada dos assuntos de defesa, em especial o Prosub, na agenda governamental.

A janela de oportunidade, que permitiu o entrelaçamento dos três fluxos, ocorreu entre 2007 e 2008, após a visita do presidente Lula da Silva às instalações do PNM em Iperó, São Paulo. Ato contínuo a presidente determinou a liberação de verbas para o programa, a elaboração da END e a aproximação com a França para constituir uma parceria estratégica que pudesse viabilizar o Prosub do ponto de vista tecnológico e, também, financeiro.

Esta análise considerou apenas parte do ciclo de políticas públicas definido por Dye (2010:104): identificação de problemas, organização de agenda, formulação de propostas de políticas, legitimação das políticas e parte da implantação. Pelo fato do Prosub ser uma política ainda em desenvolvimento, parcelas substanciais da implantação e da avaliação não puderam ser analisadas.

Considerando-se os elementos definidos por Cairney e Heikkila (2014), a análise identificou características muito específicas do Prosub e da situação brasileira.

Foi identificado, inicialmente, que as instituições brasileiras para cuidar da defesa evoluíram muito durante os mais de 30 anos em que este

problema esteve nas preocupações dos empreendedores da política. Da mesma forma, a inclusão da MB no ambiente institucional se mostrou fundamental e justificou plenamente a adoção do modelo de Kingdon modificado.

Pelo fato de o assunto ter sido tratado durante décadas no âmbito estrito da MB, criou-se um contexto em que os fluxos de problemas e de soluções não podem ser considerados independentes, o que também justifica o modelo modificado.

Indubitavelmente, o principal empreendedor político foi o presidente Lula da Silva. Como empreendedores da política pública podem-se incluir todos os ministros ou comandantes da Marinha desde 1976, exceto o Almirante Serpa, que não sustentou o programa.

Finalmente, os eventos mais relevantes para a viabilização do Prosub foram o rompimento do acordo militar com os EUA em 1977, a promulgação da Constituição de 1988, a criação do MD em 1999, e as eleições do presidente Lula da Silva em 2002 e 2006.

PROSUB: A PUBLIC DEFENSE POLICY AIMED TO CREATE DETERRENCE INSTRUMENTS

ABSTRACT

The Submarine Development Program (Prosub) and the Brazilian Navy Nuclear Program (PNM) together constitute at once a relevant public defense policy, aimed at creating credible deterrence instruments, and an extraordinary managerial, industrial and technological challenge for the Country. Its implementation consumed large amounts of resources and required more than 30 years of persistent efforts by several actors, who acted in periods when Brazil operated under very different institutions. Additionally, it will demand the allocation of significant amounts of public resources over several decades. Therefore, this policy deserves careful consideration. To this end, Kingdon's theoretical multiple flows framework was used, with modifications suggested by other authors.

Keywords: Defense Public Policy. Defense Logistics. Nuclear Submarine.

REFERÊNCIAS

ARCHULETA, Brandon J. (2016), “Rediscovering Defense Policy: A Public Policy Call to Arms”. *The Policy Studies Journal*, 44(S1): S50-S69.

AZCONA, José María Labeaga e MARTINEZ, César Muñoz (2013), “La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional”.

Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 1: 31-53. BRASIL. Ministério da Defesa. (2005), Política Nacional da Indústria de

Defesa. Portaria Normativa no 899/MD de 19 de julho de 2005. Brasília, DF.

_____. Ministério da Defesa. (2012), Política Nacional de Defesa. Brasília, DF.

_____. Ministério da Defesa. (2012a), Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF.

_____. Tribunal de Contas da União. (2013a) Acórdão no 2952/2013. Relatório de auditoria operacional. Processos de transferência de tecnologia existentes no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e no projeto H-XBR. Brasília, DF.

BRICK, Eduardo Siqueira. (2011), “Base Logística de Defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento”, in: V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, Anais, Fortaleza, CE.

_____. (2014), “As Forças Armadas e a Base logística de Defesa”. *Revista Marítima Brasileira*. Vol. 134, pp. 9-26.

CAIRNEY, Paul & HEIKKILA, Tanya. (2014), “A Comparison of Theories of the Policy Process” in: SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. (Org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

CORRÊA, Fernanda. (2010), O projeto do submarino nuclear brasileiro. Rio de Janeiro, Capax Dei.

COSTA, Marcelo Marchesini da & CALMON, Paulo Carlos Du Pin. (2007), “Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental”, in: ANPAD, Anais..., Disponível em:

<[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho &codedicao subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7071](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&codedicao=subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7071)>. Acesso em: 12/06/2014.

DAGNINO, Renato. (2009), "A política de defesa brasileira. Nem racionalismo, nem incrementalismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 24(70): 61-74.

DYE, Thomas R. (2010), "Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas". Tradução de Francisco G. Heidemann, in F.G. Heidemann & J.F. Salm (org.), Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos. 2ª edição, Brasília, Universidade de Brasília.

FONSECA JR, Pedro. (2015), Programa de Desenvolvimento de Submarinos: uma análise da política pública para capacitar o Brasil a projetar e fabricar submarinos. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói.

GANSLER, Jacques S. (2007), "US Defence Industrial Policy". Security Challenges, 3(2): 1-17.

LULA, Luís Inácio da Silva. (2007), Discurso na solenidade de posse do ministro da Defesa, Nelson Jobim. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/2o-semester/25-07-2007-discurso--do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim/view>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

MARTINS FILHO, João Roberto. (2011), "O projeto do submarino nuclear brasileiro". Contexto Internacional, 33(2). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292011000200002&script=sci_arttext#nt17. Acesso em 07/01/2017.

METTEN, Antoine; COSTA, Laís Silveira; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, Jose (2015), "A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon". Rev. Adm. Pública, 49(4):915-36.

MOURA NETO, Júlio Soares. Discurso pronunciado em 6 de julho de 2012 na CTMSP. Disponível em: <<https://videportal.mar.mil.br/vportal/VideoPlayer.jsp?ccsid=C-5bee2452-7172-4ddd-9593-0ed673838495:7#>>.

Acesso em: 15 jan. 2015.

MUÑOZ, Ángel; ZABALETA, Amelia Pérez; MUÑOZ, Azahara & SÁNCHEZ, Cristina. (2013), “La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unión Europea”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1: 1-30.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio; HARDT, Carlos & SCHUSSEL, Zulma. (2015), “Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira”. *Rev. Adm. Pública*, 49(4): 847-68.

NESS, Erik. (2010), “The Politics of Determining Merit Aid Eligibility Criteria: An Analysis of the Policy Process.” *The Journal of Higher Education* 81(1): 33–60.

NESS, Erik C. & MISTRETTA, Molly A. (2009), “Policy Adoption in North Carolina and Tennessee: A Comparative Case Study of Lottery Beneficiaries.” *The Review of Higher Education*, (4): 489–514.

NOGUEIRA, Wilson Soares Ferreira. (2014), *A estratégia naval brasileira e o desenvolvimento de sua base logística de defesa*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói.

NOWLIN, Matthew C. (2011), “Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends”. *The Policy Studies Journal*, 39(S1): 41 - 60.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. (2005), *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. Barueri, Manole.

PODER NAVAL (2018). Programa de submarinos sofre com crise fiscal. Disponível em: < <http://www.naval.com.br/blog/2017/08/20/programa-de--submarinos-sofre-com-crise-fiscal/>>. Acesso em: 19/03/2018.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. (2013), *Políticas públicas*. São Paulo, Publifolha.

RUA, Maria das Graças. (1998), *Análise de políticas públicas: conceitos básicos- o estudo da política, tópicos selecionados*. Brasília, Paralelo 15.

SABATIER, Paul A. & WEIBLE, Christopher, M. (Org.). (2014), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press. SANT'ANNA, Lour-

val. (2004), "Programa nuclear no Brasil começou com um oficial em meio expediente". O Estado de S. Paulo, 5 dez.

SCHANK, John F.; LACROIX, Frank W.; MURPHY, Robert E.; ARENA Mark V. e LEE, Gordon T. (2011). Learning from experience: lessons from the submarine programs of the United States, United Kingdom, and Australia. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

WALTZ, Kenneth N. (2001) Man, the State and War: a theoretical analysis. New York: Columbia University Press.

ZAHARIADIS, Nikolaus. (2014), "Ambiguity and Multiple Streams", in: P.A. Sabatier & C.M. Weible (Org.), Theories of the Policy Process, Boulder, CO, Westview Press.

Recebido em: 18/10/2017

Aceito em: 25/04/2018

O PROCESSO DE VINCULAÇÃO DAS ZONAS LIVRES DE ARMAS NUCLEARES DO HEMISFÉRIO SUL: IMPLICAÇÕES GEOPOLÍTICAS E ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL¹

Elias David Morales Martinez²

RESUMO

Este artigo analisa as diferentes propostas para consolidar o Hemisfério Sul como área livre da presença de armamento nuclear e focaliza na mais recente iniciativa, a partir da vinculação de três Zonas Livres de Armas Nucleares (América Latina, África e Pacífico). Nesse processo de concretização do Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares, analisa-se as implicações que representam para o Brasil a materialização de toda essa área tendo em conta os condicionantes geopolíticos e estratégicos que atualmente o país vivencia.

Palavras-chave: Desarmamento Nuclear; Zonas Livres de Armas Nucleares; Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares; Segurança Internacional; Segurança Nuclear.

¹ A presente pesquisa contou com o apoio do CNPq/CAPES.

² Doutor. Professor na Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo (SP), Brasil. davidmorales.ri@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em 1996, o Brasil apresentou uma proposta à Assembleia Geral da ONU para estabelecer o Hemisfério Sul como área livre de armamento nuclear. Esta proposta, apesar de ter sido aprovada, não conseguiu significativa mudança de comportamento por parte das potências nucleares em restringir a presença de seus arsenais nucleares na extensa região em questão.

A partir do ano 2000, iniciou-se com uma nova proposta para consolidar efetivamente o Hemisfério Sul como área livre da presença de armamento nuclear. Através do processo de vinculação das Zonas Livres de Armas Nucleares da América Latina (Tratado de Tlatelolco), da África (Tratado de Pelindaba) e do Pacífico (Tratado de Rarotonga), esta iniciativa pretende materializar efetivamente a desnuclearização bélica do Hemisfério Sul.

Curiosamente, o Brasil tem sido um dos países mais interessados em que a comunidade internacional assuma tal estamento. Também, o país tem trabalhado para o reconhecimento desse espaço geográfico atendendo aos objetivos contemporâneos da sua política externa na procura de uma inserção internacional como potencia regional e média.

No entanto, existem vários aspectos contemporâneos que estão sendo configurados a partir da práxis brasileira e que devem ser considerados juntamente com a iniciativa do reconhecimento da desnuclearização do Hemisfério Sul. Essas dinâmicas representam desafios e oportunidades para o aprimoramento das estratégias que o Brasil deve implementar para uma maior projeção política no Atlântico Sul, como área de enorme potencial de influência internacional.

Inicialmente, discutiremos o processo de estabelecimento das Zonas Livres de Armas Nucleares durante os períodos da Guerra Fria e do Pós-Guerra Fria. Seguidamente analisaremos as diferentes iniciativas brasileiras para consolidar o Hemisfério Sul como área desnuclearizada. Assim, com uma base mais sólida, poderemos discutir a mais nova proposta que trata do processo de vinculação das Zonas da América Latina, África e do Pacífico. Finalmente, abordaremos as implicações que representa para o Brasil a consolidação do Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares, tendo em conta as vantagens geográficas, políticas e estratégicas que atualmente o país vivencia.

ZONAS LIVRES DE ARMAS NUCLEARES

As Zonas Livres de Armas Nucleares –ZLAN são espaços geográficos nos quais os Estados que estão localizados dentro da região e com plena jurisdição territorial, assumem o compromisso de proibir a presença de armas nucleares, como também não permitir testes, aquisição, fabricação, introdução e instalação de tais armas nos seus respectivos territórios.

Nesse sentido, uma ZLAN tem como objetivo imediato o fortalecimento integral da segurança regional e também o aumento da confiança entre os países que conformam a região desnuclearizada. Igualmente, as ZLAN estabelecem através de protocolos direcionados às potências nucleares, garantias de respeitar o status de desnuclearização assumido pela região, como também, não usar armas nucleares e nem utilizá-las como ameaça aos países membros da zona delimitada (CARREÑO, 2003, p. 3; MARZO e ALMEIDA, 2006, p. 103; MARTINEZ, 2012, p. 55).

Geralmente, as ZLAN são estabelecidas a partir da própria iniciativa dos países que conformam uma determinada região de se autoproclamar territórios nos quais estão proibidos e banidos todo tipo de armamento nuclear. Este acordo se materializa mediante um tratado internacional que reconhece esse status por tempo indeterminado, sendo igualmente reconhecido por uma resolução emitida pela Assembleia Geral da ONU.

As ZLAN estabelecem um sistema de controle e de verificação de instalações nucleares com propósitos pacíficos submetidos ao sistema de salvaguardas da Agencia Internacional de Energia Atômica –AIEA. Isto gera um determinado nível de confiança entre os países que conformam a região garantido a segurança e promovendo o desenvolvimento social e econômico dos Estados membros. Como as ZLAN não proíbem os usos pacíficos da energia nuclear, fomenta-se a possibilidade de aumentar a cooperação internacional e o desenvolvimento científico e tecnológico nesta área.

As ZLAN fazem parte do regime universal de desarmamento junto com outros mecanismos construídos pela comunidade internacional que tratam especificamente o controle de armamento nuclear. Interessante observar que a maioria desses arranjos políticos aconteceu praticamente durante o período da Guerra Fria, justamente pela iminente percepção de ameaça e altíssima vulnerabilidade que significavam para os países a proliferação de armas nucleares.

O Tratado da Antártica que foi assinado em 1959 e, entrando em

vigência em 1961, estabeleceu que a região compreendida pelo Polo Sul fosse declarada desmilitarizada de todo armamento bélico e atividade de natureza armamentista. Muito se discute sobre se realmente este acordo consolida ou não uma ZLAN. A literatura produzida a respeito esclarece que há uma enorme diferença, no caso da Antártica, pelo fato de não ser densamente habitada pela humanidade. Lembremos que é necessário para a consolidação de uma ZLAN, a vontade política dos países que conformam uma determinada região em se autoproclamar livres de armamento nuclear, esse não foi o caso da Antártica pois não tem própria soberania e nem exerce plena jurisdição territorial.

O Tratado do Espaço Ultraterrestre assinado em 1967, com vigência desde o mesmo ano, proíbe a colocação de qualquer arma de destruição em massa na órbita terrestre. O Tratado dos Fundos Marinhos assinado em 1971, entrando em vigência em 1972, igualmente determina que os Estados não colocarão nenhum armamento de destruição em massa no leito marinho e nem fabricarão plataformas para sua colocação, estacionamento ou depósito. Casos semelhantes ao da Antártica, esses dois últimos tratados, também não são considerados ZLAN pelo fato de não serem habitados pelo homem.

O Tratado de Não Proliferação Nuclear – conhecido como TNP, foi de iniciativa das potências nucleares que á época, decidiram fechar o cerco para evitar que outros países conseguissem desenvolver armas nucleares para sua própria segurança. O TNP de fato constituiu um esquema que diferenciava claramente aos países em dois grupos: por um lado, os que podiam desenvolver e manter sob o seu próprio controle tais armas, e por outro lado, os países que não poderiam sob nenhuma circunstancia desenvolver seu próprio armamento nuclear.

Ao respeito, Goldemberg (2004) argumenta que além de dividir o mundo em dois grupos, o TNP foi de fato um tratado totalmente assimétrico, pois a solução considerada foi desarmar aos desarmados enquanto os outros continuam armados sem limitações. De igual forma Magnoli (2004) expressa que o que houve com o TNP foi uma divisão entre “os que têm e podem” e “os que não têm e não podem”. Mesmo assim, há um consenso entre os especialistas de que o TNP envolve enormes interesses estratégicos e políticos sendo apresentado para promover a segurança global ao evitar que novos países construíssem mais armas nucleares.

No entanto, diferentemente do TNP, o mecanismo das ZLAN não

foi de iniciativa das potências nucleares, e sim dos países que optaram por não desenvolver tecnologia nuclear para fins bélicos, mas que tinham uma forte percepção de insegurança diante da emergência da era nuclear. Importante destacar que as ZLAN foram amplamente discutidas bem antes das negociações do TNP. Martinez (2008) faz uma análise das origens das ZLAN desde a primeira proposta feita pela ex-URSS em 1956 na Assembleia Geral da ONU, a qual estava direcionada para Europa Central, passando pelas propostas da Romênia para desnuclearizar os Balcãs, o Plano Rapacki para Europa Central, o Plano Gomulka para toda Europa, o Plano Undén para Europa e Eurásia, e o Plano Kekkonen para os países escandinavos. No entanto, nenhuma dessas iniciativas tiveram sucesso, mas de qualquer forma já estava colocada a semente que seria fértil em outras regiões do mundo. Conforme descrito por Petrov (1987, p. 124-125),

[...] por primeira vez, foi introduzida uma nova concepção que implicava num conjunto de medidas para limitar as armas nucleares de qualquer tipo nas diferentes regiões do mundo. **A ideia da criação de zonas livres de armas nucleares conquistou popularidade rapidamente. Os povos do mundo viram nela um meio efetivo de prevenção da proliferação de armas nucleares que facilitava ao mesmo tempo a diminuição das tensões,** no desenvolvimento da utilização universal da energia nuclear, no fortalecimento da segurança internacional e regional e a limitação da corrida armamentista³.
(Grifo nosso).

Em 1967, foi formalmente estabelecida a primeira ZLAN na América Latina, através do Tratado de Tlatelolco, como resultado de uma façanha diplomática que teve ao México como propulsor do acordo. Mas antes disso, houveram outras iniciativas que faliram por motivos políticos e econômicos. A Costa Rica liderou a primeira proposta em 1956, seguido pelo Chile em 1957 e o Brasil liderou duas propostas, uma antes e a outra depois da crise dos mísseis em 1962 (Martinez, 2008, p. 78-85).

Só foi até 1986 quando foi estabelecida a segunda ZLAN, desta vez na região da Ásia Pacífico. O acordo foi estabelecido através do Tratado

³ Tradução livre.

de Rarotonga que foi assinado exatamente 40 anos após da tragédia em Hiroshima e Nagasaki. Posteriormente, o Tratado foi ampliado a outras regiões oceânicas e passou a ser conhecido como o Tratado do Pacífico. A terceira ZLAN estabelecida foi em 1995, cobrindo os países do Sudeste Asiático, através do Tratado de Bangkok. Este tratado está conformado por dez países da região e que fazem parte da ASEAN. A quarta ZLAN em ser constituída foi através do Tratado de Pelindaba que desnuclearizou o continente africano em 1996, entrando em vigência em 2010. Finalmente, a quinta ZLAN estabelecida foi através do Tratado de Semipalatinsk que estabelece em Ásia Central cinco países desnuclearizados. O Tratado foi assinado em 2006 e entrou em vigência em 2009.

O caso da Mongólia é bem diferenciado e se classifica dentro de uma categoria especial pelo fato de ser um único país em se declarar a si mesmo livre de armas nucleares. Através de uma lei nacional (Lei da Mongólia), em 1992, o país manifestou que seu território estaria livre de qualquer armamento nuclear e tramitou diante da ONU um reconhecimento que foi aprovado em 2000. Não concretiza uma ZLAN pelo fato de não existir um acordo regional com outros países, no entanto, se observamos a sua posição geográfica incrustada entre duas grandes potências nucleares (China e Rússia) talvez esse era o único caminho que a Mongólia tinha para garantir a sua segurança (MARTINEZ, 2012, p. 55-56).

Como se pode observar, são cinco ZLAN formalmente estabelecidas, no entanto, três delas estão inseridas plenamente no Hemisfério Sul: América Latina (Tratado de Tlatelolco); Oceania (Tratado de Rarotonga), e África (Tratado de Pelindaba). Destas três, a ZLAN da Oceania é a única que está completamente acobertada no Hemisfério Sul, no entanto as ZLAN da África e da América Latina, ultrapassam as fronteiras definidas pela linha imaginária do Equador, tendo também grande parte dos seus territórios no Hemisfério Norte. É por isto que quando se fala de Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares –HSLAN através da vinculação das ZLAN de Tlatelolco, Pelindaba e Rarotonga, se involucra também as zonas contíguas, que seriam as partes dessas zonas que se encontram no Hemisfério Norte.

Mas essa ideia de um HSLAN, como já foi apontado, foi inicialmente proposto graças à engenharia diplomática brasileira nos anos 1960, e que através de várias tentativas somente até 1996 foi respaldado pelas Nações Unidas através de uma resolução da Assembleia Geral. Vejamos com detalhes como foi esse processo no qual o Brasil liderou tal iniciativa.

AS INICIATIVAS BRASILEIRAS NO PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO DE UM HEMISFÉRIO SUL LIVRE DE ARMAS NUCLEARES

A ideia de um HSLAN está intrinsecamente relacionada com a procura de estabelecer uma ZLAN na América Latina e na África nos anos 1960. Diante dos fracassos das propostas da Costa Rica (1958) e do Chile (1959) de desmilitarizar América Latina através de tratados de natureza pacífica reduzindo as capacidades bélicas a sua mínima expressão, em 1960 o Brasil entra figurar como ator no processo de desnuclearização da região.

Martinez (2008, p. 82-85) descreve a forma como o Brasil foi assumindo uma liderança e se envolvendo no intuito de estabelecer uma verdadeira ZLAN na América Latina. O Brasil foi o primeiro país em propor elevar a região ao estatus de desnuclearizada conforme as propostas que na Europa tinham emergido anos atrás mas que não alcançaram a serem materializadas. Na verdade, a proposta brasileira foi realizada em dois momentos diferentes, um antes e o outro depois do trágico episódio da Crise dos Mísseis em Cuba em 1962.

Na primeira proposta feita pelo Brasil, foi contemplada a possibilidade de declarar América Latina e África como uma ZLAN envolvendo assim o enorme Atlântico Sul. Essa proposta brasileira teve uma forte influência pela reação dos países africanos diante dos testes nucleares feitos pela França no deserto do Saara em 1960.

Para os países africanos, os testes franceses de 1960 foram uma violenta agressão ao continente, uma vez que não justificava a realização de tais atividades num território que se declarava alheio ao confronto Leste-Oeste típico da Guerra Fria. Por outro lado, existia o argumento de que as consequências de tais testes ainda eram desconhecidas na época para a população. Assim sendo, os países africanos conseguiram introduzir estas preocupações em instancias internacionais tais como o Comitê de Desarmamento em Genebra e a Assembleia Geral da ONU.

Para Oliveira (2004) e Redick (1997) o interesse dos países africanos em constituir uma zona desnuclearizada no seu continente, foi de motivação para os governos de Quadros e Goulart propor uma zona desnuclearizada também na América Latina. Igualmente, esta estratégia funcionou como forte pressão para que o regime da África do Sul renunciasse ao seu programa nuclear o que colocava ainda mais em risco a instabilidade da segurança no Hemisfério Sul.

Diante de tal situação a ONU em 1961, na XVI Assembleia Geral apoiou uma resolução que tinha como ênfase o fato de a África permanecer à beira da corrida armamentista nuclear, devendo ser considerada como ZLAN⁴. O Brasil apoiou essa resolução, que se tratava mais de incentivar aos países da região em se constituir como ZLAN a partir da livre vontade de todos os países membros.

Essa posição Brasileira de liderança tanto regional quanto internacional foi um claro exemplo do que era conhecido como Política Externa Independente do governo Jânio Quadros e que, tinha como princípios

[...] a expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive os socialistas, a defesa do direito internacional, da autodeterminação e a não intervenção nos assuntos internos de outras nações, uma política de paz, desarmamento e coexistência pacífica, apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa (VISENTINI, 2007, p. 233).

Portanto, o interesse brasileiro na segurança africana era próprio de uma política voltada para essa região e que, considerava igualmente a América Latina. De acordo, com Saraiva (1994) esta política serviu para a busca de uma maior autonomia no espaço das relações internacionais da época e de tentar escapar cada vez mais da automática aliança com o Ocidente para, alcançar assim, novos modelos nacionais de desenvolvimento.

Foi assim que, um ano depois, em 20 de setembro de 1962, um mês antes da Crise dos Mísseis, o embaixador brasileiro Alfonso Arinos de Melo Franco propôs na XVII Assembleia Geral da ONU que a Resolução do ano anterior, referente ao incentivo da África em se desnuclearizar, fosse também alargada para América Latina. Essa proposta terminou não sendo aprovada, justamente pelo fato de ser considerada excessivamente ampla, pois contemplava o desarmamento geral e completo de todo tipo

⁴ Ver: Resolução 1652 (XVI) de 24 de novembro de 1961 - AGNU.

de armamento bélico o que implicava uma enorme dificuldade dos países em concordar.

No entanto, as motivações brasileiras foram fortalecidas pelos incidentes acontecidos em outubro de 1962 quando houve o risco iminente de confronto nuclear entre EUA e ex-URSS pela instalação de mísseis soviéticos na ilha de Cuba, o Brasil apresentou novamente em 29 de outubro do mesmo ano, uma nova proposta mais delimitada considerando somente a América Latina. Conforme Gálvez argumenta,

O antecedente brasileiro foi um projeto de resolução que este país irmão submeteu à Primeira Comissão da Assembleia Geral durante o XVI Período de Sessões com o duplo propósito, de impedir a proliferação de armas nucleares e de contribuir à solução da chamada “crise dos mísseis” que tinha acontecido em relação à irmã República de Cuba (GALVEZ, 1996, p. 3)⁵.

Essa segunda proposta brasileira contou com o apoio da Bolívia, do Chile e do Equador, mas foi necessário ser analisada novamente o que significou um atraso na entrega do documento em tempo prorrogado. Infelizmente, devido aos processos burocráticos da Assembleia Geral da ONU, tal iniciativa não teve o tempo suficiente para ser divulgada e discutida no plenário. Sem atingir um número adequado de delegados e na falta de consenso e apoio, a proposta brasileira não foi direcionada à votação (GRAHAM, 1997).

No entanto, apesar das iniciativas brasileiras não terem sucesso, constituíram o começo de um processo que terminaria mais tarde com a adoção do Tratado de Tlatelolco como a primeira ZLAN no mundo. Posteriormente, o México assumiu a liderança de tal iniciativa, uma vez que houve no Brasil uma mudança de regime político em 1964, e que levaria o país a tomar um caminho diferente em relação à sua política externa de desnuclearização, além de assumir uma nova postura pela emergência de elites políticas pró-nucleares, e outros segmentos que favoreceram um plano nuclear paralelo.

Essa posição se manteve durante todo o período dos governos militares e, curiosamente só em 1996, durante o governo democrático de Fernando Henrique Cardoso, novamente o Brasil propõe a consolidação

⁵ Tradução Livre.

efetiva do HSLAN na Assembleia Geral da ONU⁶. A Resolução intitulada “Zonas Livres de Armas Nucleares no Hemisfério Sul e Zonas Adjacentes” foi adotada por 129 votos a favor, três votos contra e 38 abstenções.

Os três votos contra foram das potências nucleares da França, EUA e Reino Unido. A decisão de votar contra tal resolução foi motivada principalmente pela reivindicação dos princípios do Direito do Mar que consagrou as liberdades garantidas de livre navegação em alto mar. Conforme Martinez (2008) e O’Brien (1998) para tais potências nucleares, um HSLAN formalmente estabelecido impediria a livre navegação e principalmente o trânsito de armas nucleares durante as manobras navais militares, que por ventura sejam realizadas, pois com a vinculação da Zona de Tlatelolco e Rarotonga, o Atlântico Sul ficaria completamente coberto sob esse regime de proibição de armamento nuclear.

Interessante que a proposta brasileira contou unicamente com apoio da China entre as potências nucleares. No entanto, pelo elevado número de abstenções (38) principalmente dos países aliados às potências nucleares as quais votaram contra, como também dos aliados à Rússia que se absteve, a Resolução em menção, apesar de ter sido aprovada por 129 votos, até os dias atuais, não tem conseguido demonstrar uma expressiva repercussão política, formal e contundente no contexto internacional (MARTINEZ, 2012, p. 57).

Por tal motivo, nos últimos anos uma nova iniciativa tem surgido que pretende estabelecer uma vinculação das ZLAN de América Latina, África e do Pacífico (Oceania) com o intuito de declarar o Hemisfério Sul como área completamente livre de armas nucleares incluindo o seu trânsito pela alta mar do Atlântico Sul.

O PROCESSO DE VINCULAÇÃO DAS ZLAN EM DIREÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DO HEMISFÉRIO SUL LIVRE DE ARMAS NUCLEARES

Uma vez que foi aprovada a Resolução 51/45 da ONU B 10 de dezembro de 1996 sobre o HSLAN, alguns países ficaram profundamente preocupados pelo fato do baixo impacto que teve tal resolução no Sistema Internacional. No que se refere à liderança para a promoção de ZLAN a Nova Zelândia e o Brasil se destacaram entre vários países, pelos seus ofícios diplomáticos que empreenderam justamente nos últimos anos da década de 1990. Os dois países tinham compartilhado uma parceria na liderança dentro

⁶ Ver: UN Document A/C 1/51/L.4/Rev 1 of 7 November 1996

da Assembleia da ONU para lograr o maior número de votos em favor do HSLAN.

Em 1997, durante a reunião da Comissão de Desarmamento da ONU, a Nova Zelândia manifestou que a criação de vínculos formais entre as ZLAN além de ser complexa, seria bastante difícil pelo elevado número de atores com seus respectivos interesses. No entanto, poderia existir a possibilidade de desenvolver laços políticos para que a iniciativa brasileira deixasse de ser uma vitória agri-doce e levasse assim, a uma maior cooperação entre as zonas (O'BRIEN, 1998).

Sendo assim, em 2000, a Nova Zelândia e o Brasil levantaram uma proposta para realizar no seio da ONU, uma conferência internacional de Estados Partes de ZLAN. Essa proposta foi bem recebida pelo Organismo de Proscrição de Armas Nucleares da América Latina e do Caribe – OPANAL, quem iniciou os procedimentos necessários para liderar essa conferência. Tal vez pelo fato de América Latina ser a primeira ZLAN formalmente estabelecida e em plena vigência, gerou nas lideranças do OPANAL, um dever de se posicionar como articulador no processo de vinculação e integração das outras ZLAN. Isto ainda representa um desafio para o Regime de Tlatelolco que é se colocar como eixo unificador para lograr estabelecer impacto e repercussão internacional no estabelecimento formal do HSLAN (MARTINEZ, 2012, p. 57-58).

A primeira conferência dos países partes de ZLAN aconteceu em 2005, na Cidade do México, contando com o apoio do OPANAL que também tem como sede a mesma cidade. Nessa oportunidade, os 130 países participantes negociaram e adotaram a Declaração de Princípios e Compromissos das ZLAN. Trata-se de um documento de entendimentos, e princípios na promoção do desarmamento nuclear por parte de cada um dos Estados participantes.

Nessa primeira reunião de países membros de ZLAN foram acordadas estratégias para harmonizar posicionamentos conjuntos, para que, em foros internacionais sobre desarmamento e não proliferação de armas nucleares, os países pertencentes às ZLAN pudessem exercer políticas coerentes e obter resultados mais próximos às suas necessidades que são comuns. Igualmente, foram discutidos os mecanismos de cooperação que seriam implementados entre as ZLAN para lograr consolidar com força o HSLAN através de um processo de vinculação das ZLAN do Hemisfério Sul (Tlatelolco, Pelindaba e Rarotonga). Mas para isto acontecer, foi recomendado que se procurasse primeiro o fortalecimento político de

cada uma das zonas em suas respectivas regiões.(OPANAL, 2005).

Podemos observar que o processo de vinculação das ZLAN iniciou de forma muito tímida, através de bons entendimentos e recomendações feitas para obter um gradual envolvimento dos diferentes atores. Esses argumentos se encontram respaldados pela Resolução da ONU de 1996 que estabelece o Hemisfério Sul como área na qual são proibidas as armas nucleares.

A singularidade com a qual a conferência de ZLAN iniciou em 2005 foi superada cinco anos depois quando foi realizada a Segunda Conferência de Países Membros de ZLAN na cidade de Nova Iorque, na sede da ONU e precedeu a Conferência das Partes do TNP. Essa segunda versão da Conferência dos países partes de ZLAN, contou com a participação de mais de cem países e incorporou a Mongólia como Estado Livre de Armas Nucleares –ELAN na mesma categoria de ZLAN, além de reforçar e ratificar internamente as decisões acordadas na primeira edição da Conferência em 2005 (OPANAL, 2010; MARTINEZ, 2012, p.57).

Em 2015 aconteceu a terceira Conferência na qual foi discutida a possibilidade de revisar os tratados que estabelecem ZLAN para verificar, formalizar e padronizar o uso de energia nuclear para fins pacíficos. Nessa oportunidade foi discutida a forma de encontrar mecanismos de cooperação entre todas as ZLAN para aprimorar as políticas de decisão nas negociações internacionais e assim consolidar um bloco forte e coeso com relação às exigências das potências nucleares (OPANAL, 2015).

Dois aspectos chamam a atenção nos debates e nos acordos finais sobre o processo gradual de vinculação das ZLAN para consolidar de fato o HSLAN. Por um lado, como essa Conferência tem antecedido sempre as negociações de revisão do TNP, fcom o intuito de articular previamente consensos relacionados com o posicionamento das ZLAN nas negociações vindouras sobre desarmamento e não proliferação de armas nucleares que seriam discutidas imediatamente no âmbito das negociações da Conferência das Partes do TNP. Por outro lado, Isto permitiu que houvesse uma maior participação de observadores de diferentes instituições e organizações, principalmente delegados da União Europeia, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares –CTBT e da Agência Internacional de Energia Atômica –AIEA.

Igualmente, encontramos outros avanços na documento final adotado pela Segunda Conferência de Estados Partes e Signatários dos Tratados que estabelecem ZLAN e que merecem destaque. Interessante observar que se reafirma a validade da primeira Declaração feita em 2005

como resultado da primeira Conferência de países pertencentes a ZLAN e, nesse sentido, se reconhece o TNP como pedra angular do regime internacional de desarmamento e não proliferação nuclear, no entanto, se especifica que, de fato, as ZLAN reforçam o TNP e contribuem para evitar a proliferação em diferentes níveis. Se expressa oposição ao aperfeiçoamento das armas nucleares e ao desenvolvimento de novas tecnologias bélicas da mesma natureza. Assim, se insiste na diminuição das armas até sua completa eliminação (OPANAL, 2010, p. 1-3).

Com relação ao processo de vinculação de ZLAN para consolidar o HSLAN, há tres aspectos na Declaração que chamam a atenção. Primeiro, a celebração da entrada em vigência do Tratado de Pelindaba em 2009 o que representa de fato, a conectividade entre as tres ZLAN que fazem parte do Hemisfério Sul. Segundo, o chamado intensivo que se faz para iniciar processo de desnuclearização em várias partes do mundo: Europa Central, Península da Coréia e Oriente Meio para alcançar o ideal de um mundo livre de armas nucleares. Terceiro, ha uma profunda preocupação com o problema do transporte de material radioativo por mar e águas navegáveis, sendo necessária uma revisão dos mecanismos de verificação e fiscalização no cumprimento dos compromissos contraídos através de regimes internacionais que tratam do assunto, principalmente a AIEA e a Organização Marítima Internacional.

Esses últimos três aspectos, representam um avanço no processo de vinculação das ZLAN para a consolidação do HSLAN, por serem tratados não somente pelos Estados partes de ZLAN como também de outros países, nuclearizados ou não, os quais percebem uma ameaça à livre navegação por alta mar, a consolidação de um HSLAN, o que modificaria em grande proporção, suas percepções estratégicas, e também implicaria uma revisão de suas doutrinas de segurança.

No caso do Brasil, O HSLAN pode representar mais do que a materialização de um projeto antigo e que recentemente vem se desenvolvendo timidamente. Mas por outro lado, pode representar novos desafios estratégicos que devem ser incorporados na sua política externa na medida em que se configura cada vez mais esse projeto de vincular as ZLAN do Hemisfério Sul para obter assim o reconhecimento formal pela comunidade internacional e pelas potências nucleares.

IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL

Existe uma percepção comum entre os países que conformam ZLAN e que também participam de outros tratados internacionais de proscrição de armamento nuclear, que é justamente o papel cada vez menos relevante das armas nucleares nos cálculos de segurança e de projeção estratégica. O'Brien (1998) argumenta que é fundamental entender que esses países se sentem muito mais seguros enquanto suas respectivas regiões estejam livres da presença de tais armas. Mas não é assim para um grupo bem menor de países que consideram como fonte de segurança nacional a manutenção desse armamento de destruição em massa.

O Atlântico Sul tem se caracterizado pelo baixo índice de belicosidade em comparação com o Atlântico Norte. Também é relevante dizer que o Hemisfério Sul é predominantemente marítimo e a temática da livre navegação por águas internacionais é fundamental para os interesses das potências nucleares, as quais consideram justo e necessário o deslocamento dos seus arsenais bélicos (incluindo aqui os nucleares) pelas diferentes latitudes no Hemisfério Sul.

Essa questão do trânsito de armas nucleares por alto mar tem sido uma preocupação constante pela comunidade internacional e se coloca como uma questão relevante no caso da projeção do Brasil como país emergente. Um dos princípios para estabelecer uma ZLAN é justamente uma delimitação geográfica na qual os Estados que fazem parte exercem plena soberania no território. Nesse sentido, o mar territorial cuja largura é de 12 milhas marítimas faz parte da plena soberania dos Estados.

A Convenção do Direito do Mar estabeleceu que um Estado costeiro não pode impedir a "passagem inocente" de navios de outros países através do mar territorial. Em consequência, o trânsito independe da autorização prévia do Estado que exerce soberania sobre essa faixa do mar. Essa passagem inocente deve ser rápida e sem interrupções e não deve ameaçar a paz, a ordem pública e a segurança do Estado costeiro. Igualmente, a Convenção estabelece que os navios de guerra tenham o princípio do mesmo direito à passagem inocente que os outros navios sob a possibilidade de algumas restrições determinadas pelo Estado que exerce soberania (MARTINEZ, 2008, p. 363).

O artigo 19 da Convenção do Mar define a passagem inocente como o fato de um navio transitar pelo mar territorial sem penetrar nas águas interiores, nem fazer escalas em um ancoradouro ou instalações

portuárias fora das águas interiores. Igualmente os submarinos de passagem inocente pelo mar territorial deverão navegar pela superfície e hastear o pavilhão de seu Estado de origem. Por último, no artigo 21, o Estado costeiro poderá adotar leis que disciplinem o trânsito inocente em relação à preservação do meio ambiente do Estado, redução e controle da poluição (Souza, 2001, s/p).

Nesse sentido, a normativa do Tratado de Tlatelolco estabeleceu que a passagem ou não pelas águas territoriais de navios contendo armas nucleares ficaria sob responsabilidade do Estado costeiro. Nesse sentido, México e Costa Rica proibiram o trânsito pelas suas águas territoriais (Martinez, 2008). No geral, as ZLAN mantêm a liberdade do alto mar, no entanto, os Tratados de Rarotonga, Pelindaba e Bangcoc determinaram que cada Estado signatário decide sobre essa questão em lei interna. No caso de Nova Zelândia, a Lei Nacional de Zona Livre de Armas Nuclear proíbe visitas por navios nuclearmente armados. Outros países como Filipinas, Ilhas Salomão e Vanuatu restringem a passagem de armas nucleares no seu mar territorial justamente porque elas não são consideradas “inocentes” (O'BRIEN, 1998).

Toda essa questão do trânsito de armas nucleares pelo Hemisfério Sul, está selada e mantida sob mecanismos de alta confidencialidade por parte das potências nucleares, tendo em conta que, tais armas são cuidadosamente guardadas e mantidas sigilosamente o que comporta um assunto de segurança máxima. O posicionamento estratégico do Brasil no Atlântico Sul e o processo de consolidação do HSLAN passa necessariamente por uma análise da política externa brasileira com relação a estas temáticas.

O Brasil é considerado uma potência emergente, não somente pela sua economia em crescimento, mas também, pelas suas características políticas, principalmente no relacionado com alguma liderança regional na sua área de influência. O país tem investido através de sua política externa, estratégias para se consolidar como um ator internacional.

Lafer (2007) discute como o Brasil, desenvolveu uma visão carregada de interesses gerais sobre o mundo e para tanto, viu-se na necessidade de gerar sua própria percepção sobre o contexto internacional. Isto está profundamente relacionado com o paradigma logístico que Cervo (2008) apresentou como a principal característica dos últimos anos da inserção internacional do Brasil. Esse paradigma fortaleceu a autonomia decisória do país a favor da concretização dos interesses nacionais diversificados e, à diminuição das assimetrias do contexto internacional, para fortalecer seu

posicionamento como ator político e económico de peso.

Assim sendo, cabe reflexionar aqui sobre o significado que o Atlântico Sul tem para o Brasil e as dimensões políticas que oferece para uma práxis estratégica do país no contexto internacional. Penha (2011) destaca a contribuição feita por estudiosos da geopolítica brasileira das últimas décadas, e aponta a um contínuo interesse do país pelos aspectos marítimos tendo como foco a enorme bacia do Atlântico Sul.

Justamente, Castro (1997) defende que pela situação geográfica do país, o pivô brasileiro é o Atlântico Sul, estritamente relacionado para a defesa e projeção Internacional além da sua área de influência, a América do Sul. Nesse sentido, o Brasil é dono de uma área supremamente estratégica para o transito marítimo do Caribe e do Atlântico Norte para o Sul e destinos mais austrais. Os fluxos de comercio nesta região são enormes o que desperta interesse das potências em se manter transitando pela região.

Nesse sentido, o Brasil após o conflito nas Malvinas, tem implementado para o Atlantico Sul, uma política externa caracterizada pelo pragmatismo construtivo. Isto, manifestado no afastamento de uma inclinação estratégica a favor dos EUA, para se aproximar mais dos seus vizinhos como também dos países africanos devido à extensão de sua costa e sua saliência geográfica em defrontação com o litoral ocidental africano (CASTRO, 1997; PENHA, 2011).

Entendendo esse intuito do Brasil em se consolidar como potencia regional, é interessante observar como a projeção do país no Atlântico Sul se manifestou através da cooperação multi-setorial e o fortalecimento de políticas pacíficas direcionadas ao desenvolvimento. Nas palavras de Penha (2011, p. 98):

A perspectiva dos geopolíticos brasileiros de projetar o Brasil como potência no Atlântico Sul deparou com inúmeros óbices de natureza econômica, tecnológica e militar, mas algumas das postulações como a ideia de “fronteira atlântica” vinculada ao “mar territorial” inicialmente e a África em seguida, bem como a projeção antártica, seriam retomadas como pautas da política exterior brasileira.

Não foi por acaso que o Brasil liderou no seio da ONU a conformação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) em 1986. A Zona envolve todos os países da América do Sul com litoral no Atlântico Sul e toda a costa oeste da África delimitando exatamente o mesmo espaço que a vinculação das ZLAN de América Latina e África conformam.

Penha (2011) analisa a forma pela qual o Brasil pode ser considerado como potência média principalmente relacionado com a dimensão marítima. Para o autor, o que caracteriza uma potência média é o grau de autonomia em relação a uma outra potência maior. Conforme vimos, o Brasil tem manifestado e agido nos últimos anos de forma mais independente em não se alinhar automaticamente à potência hemisférica, os EUA. No entanto, na análise de Hill (1986) o Brasil constituiria uma potência marítima média mas não apresentaria, até então, um permanente intercâmbio de infraestrutura militar. Essa realidade começou mudar com a virada do século, e principalmente com os acordos militares assinados com a França em 2009 e com os EUA em 2010.

Tais acordos militares estão relacionados com as diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa que coloca como prioridade a praxis da Marinha Brasileira de evitar o uso do território marítimo para concentração de forças inimigas que ameacem a segurança do país (BRASIL; MINISTERIO DA DEFESA, 2012, p. 20). Igualmente, a Estratégia seleciona alvos principais para proteger e defender que são justamente as bases portuárias e as plataformas de extração de petróleo. Em segundo plano fica a capacidade para o país poder participar de forças internacionais como também para agir de prontidão diante de qualquer ameaça externa ou crise internacional.

Por tal motivo, o acordo militar com a França de 2009 estabeleceu um marco para o desenvolvimento da estratégia de defesa da marinha do Brasil em um patamar mais elevado do que o convencional. O projeto envolveu a compra de quatro submarinos convencionais como também a transferência de tecnologia para a construção de um submarino nuclear em território brasileiro. Isto representou um elevado crescimento das projeções do Brasil no contexto internacional, tendo em conta que o país sempre defendeu a manutenção de navios estratégicos pelo fato de possuir um amplo litoral, como também, possuir grandes reservas petrolíferas no chamado Pré-Sal. Portanto, o Brasil prevê pelo menos o uso paralelo de seis submarinos para salvaguardar todo o litoral do Atlântico Sul.

Por outro lado, o acordo militar assinado entre o Brasil e os EUA

em 2010 obedece a interesses comuns de ambos os países em matéria de segurança hemisférica. Igualmente, corresponde a uma nova configuração geopolítica regional que revela o desdobramento de estratégias políticas com forte conteúdo de realismo defensivo.

O acordo com o Brasil apesar de não incorporar polêmicas questões, trata-se mais de um Defense Cooperation Agreement muito similar a outros acordos que os EUA têm assinado com vários países. Porém, é muito significativa a configuração geopolítica que o acordo manifesta pelo fato de ter sido ativada antes a IV Frota Naval dos EUA no Atlântico Sul em 2009. Esse assunto dá entender que está em curso um processo de recuperação de uma maior presença norte-americana nessa região. Assim sendo, o acordo assinado não é uma resposta a uma ameaça específica e sim o estabelecimento de uma relação de proximidade traduzida como sinal de distensão e sintonia de cooperação com ganhos regionais recíprocos.

Para o Brasil o acordo representa uma plataforma mais do “Globalismo Logístico”. Com o acordo, trata-se de complementar a “equação militar” na América Latina configurada desde outubro de 2009, quando o Brasil assinou o acordo militar com a França, contemplando o comércio de naves para uso militar e a transferência da tecnologia para sua fabricação. Portanto, o entendimento com os EUA tem um impacto importante e vai além do simples intercâmbio de militares e da realização de treinamentos e manobras conjuntas, para dar continuidade ao projeto brasileiro de fortalecimento de sua indústria bélica. Essa ação consolida o Brasil como um possível fornecedor, não somente para América Latina, como também para diversas regiões baseado na implementação de sua política da multi-setorial internacional.

Como podemos apreciar até aqui, o processo de vinculação das ZLAN para conformar o HSLAN apresenta paralelamente oportunidades e profundos desafios para o Brasil. Coincidentemente, há uma estreita ligação entre a política brasileira de se estabelecer como potencia média e a consolidação do Hemisfério Sul como área livre de presença de armamento nuclear. Existem muitos aspectos que demandam ao país e a sua política externa uma maior atenção. O caso do transporte de armamento nuclear no alto mar, a plataforma estratégica que representa o Atlântico Sul para o Brasil com relação à cooperação e desenvolvimento com os vizinhos e países africanos, a crescente necessidade de securitizar o extenso litoral, as descobertas de reservas petrolíferas no pré-sal e o estabelecimento de acordos militares com os EUA e a França repercutem profundamente no

projeto de consolidação do HSLAN, precisamente pelo que representa para o Brasil o contexto atual, tendo em conta todas essas dinâmicas que vem influenciando o comportamento brasileiro no contexto regional e internacional.

O processo de vinculação das ZLAN do Hemisfério Sul significa para a política externa brasileira uma nova percepção de como o regime internacional de desarmamento e não proliferação de armas nucleares pode evoluir favoravelmente. No entanto, devido a seu protagonismo internacional e a sua projeção como potência média, o Brasil tem assumido compromissos tanto internos quanto internacionais em desenvolver tecnologia nuclear somente para fins pacíficos. Nesse sentido, o Brasil poderá continuar com a sua estratégia de inserção internacional através do seu pragmatismo e Globalismo logístico característicos. Isto vai lhe permitir ao país consolidar sua liderança regional na América do Sul e se projetar em uma outra área no Atlântico Sul como possível plataforma para dar continuidade com seu intuito de se consolidar como um global player efetivo nas diferentes dimensões do contexto internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de vinculação das Zonas do Hemisfério Sul (Tlatelolco, Pelindaba e Rarotonga) iniciado no ano 2000 e com três conferências de Estados membros (2005, 2010, 2015), tem se caracterizado por ter planos de ação mais definidos e viáveis do que a Resolução das Nações Unidas sobre o Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares. Apesar de dar passos bastante lentos, existe um maior envolvimento dos países e mais ainda, uma vez entrado em vigência o Tratado de Pelindaba o que permite a plena incorporação dos países africanos no regime em processo de evolução.

Na Terceira Conferência de Países Signatários de ZLAN foi destacado o potencial que dito regime possui tendo em conta que são 117 países protegidos pelos respectivos tratados de desarmamento regional. Nesse sentido, foi considerada a necessidade de tirar proveito do expressivo número de países que proibem o armamento nuclear através da produção, transferência e transporte nas suas respectivas regiões.

No entanto, ainda conta com a resistência das potências nucleares (com exceção de China) em reconhecer o espaço sob essa categoria. O argumento principal é que tal estamento vulnera os direitos consagrados no Regime do Mar quando se trata de livre navegação e trânsito de navios e armamento bélico pelo alto mar. Por tanto, o processo de consolidação

do HSLAN se esta direcionando bem mais à obtenção de um significado plenamente político do que jurídico na dimensão internacional.

Para o Brasil, como potencia média emergente, o HSLAN significa manter a sua área de influencia segura, como também a garantia de controle de ameaças externas no extenso litoral do Atlântico Sul. Isto representa desafios tais como outorgar ou não “passo inocente” a navos que transitem com armas nucleares pelo território marítimo brasileiro; saber discernir a presença militar de potencias nucleares próximas do mar continental; e garantir a defesa de plataformas de exploração de petróleo em aguas brasileiras, assim como a defesa e proteção de portos marítimos.

Como oportunidades encontramos a possibilidade de aprofundar mais os acordos de cooperação estabelecidos através da ZPCAS, principalmente um maior contato com os vizinhos do outro lado do oceano, os países africanos da costa oeste. Também, a possibilidade de implementar sua política de defesa marítima e naval, através do aprimoramento logístico por meio de submarinos convencionais e nucleares, necessários para salvaguardar o extenso litoral brasileiro no Atlântico Sul.

O Tratado de Tlatelolco lhe fornece ao Brasil a segurança regional de proibição de presença de armamento nuclear no território continental. No entanto, o Brasil propende por garantir também a mesma segurança no território marítimo e isso é fortalecido através da consolidação do HSLAN. A dimensão estratégica das reservas petrolíferas incentivam ainda mais o desdobramento de novas estratégias de segurança como por exemplo os acordos militares assinados recentemente com a França e com os EUA.

Assim sendo, o Atlântico Sul representa para o país uma plataforma propícia para se projetar além do nível regional como potencia média e exercer assim maiores motivações para se posicionar como um global player pacífico e pragmático no contexto internacional do século XXI.

THE PROCESS OF LINKING THE SOUTHERN HEMISPHERE NUCLEAR WEAPON-FREE-ZONES: GEOPOLITICAL AND STRATEGIC IMPLICATIONS FOR BRAZIL

ABSTRACT

This article analyzes the different proposals to consolidate the Southern Hemisphere as a free area from the presence of nuclear weapons, and focuses on the most recent initiative, from the linking of three Nuclear Weapons-Free-Zones (Latin America, Africa and the Pacific). In this process about the realization of the Nuclear-Weapon-Free Southern Hemisphere, it analyzes the implications for Brazil of the materialization of this area, taking into account the geopolitical and strategic constraints that the country currently has.

Keywords: Nuclear Disarmament; Nuclear Weapons-Free-Zones; Nuclear Weapons-Free-Southern Hemisphere; International Security; Nuclear Security.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL; MINISTERIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2012. Texto disponível em:

http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf Acesso em: 05.04.2017.

CASTRO, T. Atlântico Sul: Geopolítica e Geoestratégia. Rio de Janeiro: ESG, 1997.

CARREÑO, Edmundo. “Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Derecho Internacional Contemporáneo”. EVC-Disc 17. OPANAL, México, D.F., 2003.

CERVO, Amado. Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

GALVEZ, Sergio. “América Latina como una Zona de Paz: el problema del control de armamentos”. Revista Mexicana de Política Exterior. Nº 50, Primavera-Verano, 1996.

GOLDEMBERG, José. “O Tratado de Não Proliferação Nuclear”. Revista Economia & Energia. Ano VIII, Nº 44, maio – junho 2004.

GRAHAM, Thomas. “El Tratado de Tlatelolco, el Tratado de No Proliferación (TNP) y el Tratado de Prohibición completa de los Ensayos Nucleares (TPCE): hacia una opción cero en armas nucleares?”. In ALVES, P.; CIPOLLONE, D. (Eds.). Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Siglo XXI. Nueva York – Ginebra: UNIDIR, 1997.

HILL, J. Maritime Strategy for Medium Powers. London: Croom Helm, 1986.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado e, presente e futuro. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007.

MAGNOLI, Demétrio. Relações Internacionais: Teoria e História. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MARTINEZ, Elias. *A Estratégia de Tlatelolco: um Estudo do Regime Regional de Não Proliferação de Armas Nucleares 1963-2008*. Tese de Doutorado. PROLAM, Universidade de São Paulo, 2008.

_____. "A nova doutrina nuclear dos EUA e a materialização do Hemisfério Sul livre de armas nucleares". *Carta Internacional*, Vo. 1, n. 7, jan-jun, 2012.

MARZO, M.; ALMEIDA, S. *A Evolução do Controle de Armas Nucleares. Desarmamento e Não Proliferação*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2006.

O'BRIEN, Terence. *A nuclear-Weapon-Free Southern Hemisphere*. In: THAKUR, R. (Org.). *Nuclear Weapons Free Zones*. New York: St. Martin's Press, 1998.

OLIVEIRA, Odete. *A polémica questão do desarmamento nuclear: a criação de Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLANs)*. In: MENEZES, Wagner (Org). *O Direito Internacional e o Direito Brasileiro*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

OPANAL. *Declaración de la Conferencia sobre Zonas Livres de Armas Nucleares*. Cidade do México. Documento CZLAN/CONF/5. 2005.

_____. *Segunda Conferencia de los Estados Partes y Signatários de los tratados que establecen Zonas Livres de Armas Nucleares y Mongolia*. Nova Iorque. Documento Final NWFZM/conf.2010/1, 2010.

_____. *Third Conference of States Parties of Treaties that Establish Nuclear-Weapon-Free-Zones (NWFZ) and Mongolia*. Nova Iorque. Documento Inf.008/2015, 2015.

PENHA, E. *Relações Brasil – África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PETROV, Michael. *La Unión Soviética y la creación de una Zona Desnuclearizada en América Latina*. In: OPANAL. *Vigésimo Aniversário del Tratado de Tlatelolco*. Ciudad de México: Talleres Gráficos de la Nación, 1987.

REDICK, John. *Precedentes y legados: la contribución de Tlatelolco al*

siglo XXI. In: ALVES, P.; CIPOLLONE, D. (Eds.). *Las Zonas Libres de Armas Nucleares en el Siglo XXI*. Nueva York-Ginebra: UNIDIR, 1997.

SARAIVA, José. *Do silêncio à afirmação: relações do Brasil com a África*. In: CERVO, A. (Org.). *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora UnB, 1994.

SOUZA, J. *Estudo sobre mar territorial, zona contigua e zona econômica exclusiva*. Consultoria Legislativa. Segurança e Defesa Nacional. Câmara dos Deputados, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/105053.pdf> Acesso em: 12.03.2017

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Nuclear weapon free southern hemisphere and adjacente áreas*. Ressonation A/RES/51/45, Dezember 10, 1996.

VISENTINI, Paulo. *A política internacional do Brasil e suas fases*. In: FRATI, M. (Org.). *Curso de Formação em Política Internacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

Recebido em: 04/11/2017

Aceito em: 25/04/2018

DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade morale/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título: em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras).
Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: egn.revista@marinha.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval