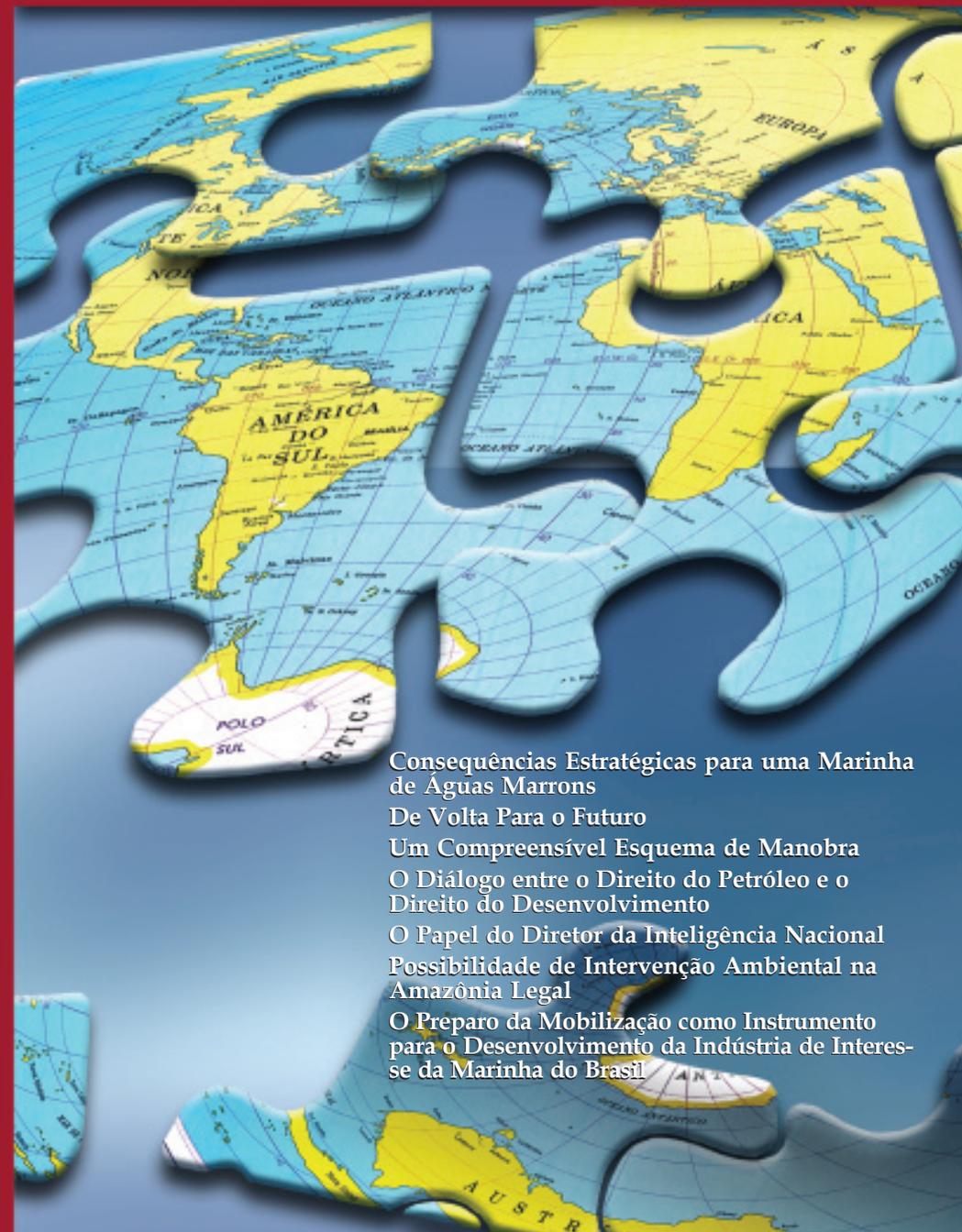


A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito de disseminar e promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de informações das seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégica; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão. Desta forma, visa proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica, publicando textos científicos e culturais.



# Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos



Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons  
De Volta Para o Futuro  
Um Compreensível Esquema de Manobra  
O Diálogo entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento  
O Papel do Diretor da Inteligência Nacional  
Possibilidade de Intervenção Ambiental na Amazônia Legal  
O Preparo da Mobilização como Instrumento para o Desenvolvimento da Indústria de Interesse da Marinha do Brasil



**Escola de Guerra Naval**

Av. Pasteur, no 480 – Praia Vermelha

Urca – Rio de Janeiro, RJ

Brasil-22290-240

## **Revista da Escola de Guerra Naval**

ISSN-1809-3191

Revista da Escola de Guerra Naval	Rio de Janeiro	nº 16 p. 1-188	dezembro de 2010
-----------------------------------	----------------	----------------	------------------



# Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN 1809-3191

Dezembro de 2010

Número 16

## REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Direitos desta edição reservados à EGN  
Av Pasteur, 480, Praia Vermelha, Rio de Janeiro, RJ. CEP 22.290-240 Tel (21) 2295-7882

Publicação semestral, editada em português, inglês e espanhol, de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

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, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Normas para Publicação citadas na última página de cada volume e constante do site [www.egn.mar.mil.br](http://www.egn.mar.mil.br).



### Nossa Capa:

Representação em forma de quebra-cabeças da reprodução da Carta Náutica 10001 - Carta do Mundo - Projeção Azimutal Equi-distante, Centro em Brasília, DF; Escala 1:65 000 000, produzida em 1960 pela Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha do Brasil.

### COMANDANTE DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

### CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Almirante-de-Esquadra Luiz Umberto de Mendonça

### DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Contra-Almirante Ricardo Albergaria Claro

### CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ENSINO

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

### VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Sebastião Marcos Spolidoro

### Editor Executivo

Capitão-de-Mar-e-Guerra Roberto Loiola Machado

### Editor Adjunto

Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha Caninas

### Editor Científico

Professor Dr. Nival Nunes de Almeida

### Conselho Editorial

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho Roth

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco E. Alves de Almeida

Capitão-de-Mar-e-Guerra William de Sousa Moreira

Capitão-de-Fragata André Panno Beirão

Professora Dra. Sabrina Evangelista Medeiros

Professor Dr. Renato Petrocchi

### Diagramação e Programação Visual

Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha Caninas

Lúcia Moreira

### Revisora Bibliográfica

Primeiro-Tenente (RM2-T) Renata Louredo Ferreira

## CONSELHO CONSULTIVO

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores

Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues

Vice-Almirante Afonso Barbosa

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva

Professor Dr. Alcides Costa Vaz - UNB

Professor Dr. Antônio Celso Alves Pereira - UFRJ

Professor Dr. Michael Pavkovic - USNWC

Professor Dr. Eurico Figueiredo - UFF

Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva - UFRJ

Professor Dr. José Murilo de Carvalho - UFRJ

Professor Dr. Manfred Nitsch - LAI/FUB

Professor Ms. Marcio Scalercio - PUC-RJ/UCAM

Professor Dr. Williams Gonçalves - UERJ/UFRJ

Professora Dra. Angela da Rocha - UFRJ

Professora Dra. Mônica Herz - PUC-RJ

Revista da Escola de Guerra Naval. - n. 16 (dez. 2010). - Rio de Janeiro : Escola de Guerra Naval, 1968 -  
27 cm.

Semestral

ISSN 1809-3191

1. Brasil. Marinha - Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD 359.00981

## Palavras do Diretor

É com grande satisfação que a Escola de Guerra Naval publica mais uma edição de sua revista científica. Pode-se perceber claramente que os artigos selecionados pelo Conselho Editorial para compor este número primam pela diversidade de assuntos e temas, mesclando pesquisadores externos à Escola e oficiais-alunos de nossos cursos regulares, selecionados em razão da qualidade dos seus artigos.

Este número, em especial, traz duas inovações que muito nos envaidece. A primeira, a publicação de um dos últimos artigos do almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal versando sobre a Marinha de águas marrons. O almirante Vidigal, recentemente falecido, foi ex-Diretor da EGN e durante muitos anos conselheiro do Centro de Estudos Político-Estratégicos desta Escola. Ele escreveu esse artigo em preparação ao simpósio conduzido na EGN em 2008, que tratou especificamente desse tema, mas que merece destaque por seu ineditismo e originalidade.

A segunda inovação refere-se à tradução do artigo do professor doutor Dave Sloggett do King's College de Londres cujo título é "Um compreensível esquema de manobra: a vida além do Afeganistão e Somália" publicado originalmente no periódico britânico "The Naval Review" de agosto de 2010. A Escola de Guerra Naval e o The Naval Review possuem uma parceria acadêmica que permite a publicação de artigos e resenhas (um do outro), reciprocamente, atendendo assim um dos requisitos de produção acadêmica que requer parcerias com centros de estudos e pesquisas no exterior e no Brasil.

Pode ser percebido claramente o interesse cada vez maior da comunidade acadêmica em publicar seus trabalhos em nossa revista em razão da boa avaliação no meio militar e universitário e de sua ampla difusão nos principais centros de disseminação do conhecimento nacionais e internacionais.

Dessa forma, a Revista da EGN vai aos poucos difundindo conhecimento, estimulando o debate e o intercâmbio de ideias, de modo a que a Escola consolide-se como um centro de excelência no ensino e pesquisa em assuntos de defesa. Mais um passo nesse sentido foi dado, pela publicação deste número.

Desejo a todos uma boa leitura.

Ricardo Albergaria Claro  
Contra-Almirante  
Diretor

## Sumário

Conseqüências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons .....	7
De Volta Para o Futuro .....	21
Um Compreensível Esquema de Manobra .....	47
O Diálogo entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento .....	61
O Papel do Diretor da Inteligência Nacional no Processo da Reforma da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos da América após os Atentados Terroristas de 11 de Setembro de 2001 .....	95
Possibilidade de Intervenção Ambiental na Amazônia Legal .....	125
O Preparo da Mobilização Como Instrumento para o Desenvolvimento da Indústria de Interesse da Marinha do Brasil .....	161
Resenha .....	183
Normas para Publicação de Artigos na Revista da Escola de Guerra Naval .....	186

# Conseqüências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons

Armando Amorim Ferreira Vidigal\*

---

## Resumo

Neste artigo são apresentadas algumas idéias do Almirante Vidigal acerca das conseqüências estratégicas para uma Marinha de águas marrons. Inicialmente ele discute a conceituação de águas marrons na Marinha norte-americana para depois analisar as conseqüências para a Marinha brasileira sob quatro aspectos distintos: a capacidade de fazer frente às vulnerabilidades no mar, o seu alcance geográfico, a capacidade de emprego em apoio à política de Estado e por fim o seu aspecto orçamentário. Esse artigo foi um dos últimos escritos pelo almirante e se encontra na forma original no Arquivo da Marinha em um fundo com o seu nome.

---

## Abstract

In this article some Admiral Vidigal thoughts are presented on the strategic consequences of a brown water navy. Firstly he discusses the brown water conceptions in the United States Navy and thence he analyzes its consequences to the brazilian navy due to four different aspects: their capacity to face vulnerabilities at sea, their geographical aspects, their capacity to support the state politics and finally their financial considerations. This article has been one of the last ones written by the admiral and it is located in its original form at the Navy Archives in a fund which holds his name.

## Conceituação

Para Clausewitz, é indispensável, antes de iniciar a discussão sobre um problema complexo, definir os termos que vão ser usados para que todos os atores entendam exatamente o sentido desses termos.

Assim, para o tema proposto será necessário que comecemos por discutir o significado da expressão “águas marrons”.

---

\* Nota do Editor : O Almirante Vidigal escreveu este artigo no ano de 2007 no Seminário: “Conseqüências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons” na Escola de Guerra Naval.

O termo tem sua origem na Guerra Civil Americana (1861-1865) quando a estratégia do Norte consistiu no bloqueio dos portos do Sul para então, lançando mão de navios adequados, penetrar no rio Mississípi, efetivamente dividindo o território Confederado em dois e, ao mesmo tempo, privando o Sul da sua principal artéria de transporte. A expressão “*brown water Navy*”, Marinha das águas marrons, tira o seu nome do fato das águas do rio serem marrons (barrentas seria melhor). Assim, portanto, o termo passou a ser aplicado às pequenas canhoneiras e navios patrulha próprios para operação fluvial. O termo vinha se juntar aos termos “Marinha das águas verdes” e “Marinha das águas azuis”, respectivamente relativas à Marinha com capacidade de operar em águas costeiras e à Marinha para operar nas águas oceânicas.

O termo “águas marrons” foi, mais uma vez, formalmente usado somente em dezembro de 1964 na Guerra do Vietnã, designando as embarcações que operavam nos rios do país e, paulatinamente, também as embarcações que operavam nas águas costeiras próximas. A Marinha de águas marrons passou a ser definida como a formada por embarcações de patrulha adequadas para operar em rios, lagos e no litoral; a Marinha de águas verdes seria uma voltada para operar em águas costeiras e regionais, com navios de porte médio como fragatas, e a Marinha de águas azuis seria uma capaz de operar de forma sustentada em alto-mar, em geral com o apoio de navios-aeródromos, e capaz de projetar o poder naval sobre terra.

Alguns analistas entendem que uma Marinha de águas azuis é a que tem uma auto-capacidade de se proteger contra ameaças submarinas, de superfície e aéreas e que, graças ao apoio logístico móvel, pode se manter de forma prolongada a grande distância de suas bases.

Como veremos adiante, a Marinha dos Estados Unidos, após a Guerra Fria, passou a utilizar a expressão “Marinha de águas marrons” para definir a fração de sua Marinha adequada para operar próxima ao litoral inimigo, constituída por embarcações de pequeno porte e de custo baixo, mais próprias para o ambiente litorâneo que os grandes navios, dotados de complexos e sofisticados sistemas de armas, e de alto custo.

A Marinha do Brasil passou a usar a expressão num sentido mais próximo ao da “*jeune école*”, isto é, o de uma Marinha de alcance limitado, constituída por navios de pequeno porte e com sistemas de armas mais simples. Para alguns setores navais, uma Marinha de águas marrons é mais voltada para ações típicas de tempo de paz, como garantia da lei e da ordem, quando determinado por um dos poderes constituídos – as “novas ameaças”, como terrorismo, narcotráfico, contrabando/descaminho, pirataria, pesca ilegal e poluição marítima Enquadram-se nisso, assim como a manutenção dos serviços públicos essenciais

em caso de greve ou grave perturbação da ordem – as tarefas ditas subsidiárias, previstas em lei, para a Autoridade Marítima; as ações cívico-sociais, etc. Essa Marinha, que parece adequada a países em desenvolvimento, sem grandes recursos para investir no poder naval, contrapor-se-ia à Marinha das águas azuis, própria para operações prolongadas em alto-mar, nas águas azuis, com grande capacidade de projeção do poder naval sobre terra.

A Marinha tem definido águas marrons como as águas litorâneas, perto da costa, sem definir, entretanto, até onde elas devem ser consideradas como tal, e a partir de que distância elas deixariam de ser chamadas marrons e passariam a ser chamadas de azuis. É verdade que os americanos também não definem a partir de que ponto as águas marrons transformam-se em azuis. Como o objetivo deles é apenas estabelecer os tipos de navios mais adequados para ações de intervenção, essa definição não é importante. Para a Marinha do Brasil, que quer delimitar uma área aonde têm lugar ações típicas de paz, a questão é crucial. Necessariamente essas ações não ocorrem próximo da costa mas, isto sim, nas águas jurisdicionais brasileiras, que se estendem até os limites da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a 200 milhas<sup>1</sup> da costa ou, até mesmo, nos casos previstos na Convenção da Jamaica de 1982, até 350 milhas, quando a plataforma continental se estende além da ZEE. Ora, essas distâncias não se coadunam com águas marrons.

Para o caso de definir uma “Marinha de águas marrons”, o problema é diferente. Se por Marinha de águas marrons queremos dizer uma Marinha que, diferentemente da de águas azuis, é limitada na sua missão, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de projeção do poder sobre terra, mas que tem o dever de proteger os interesses do país no mar, então o mínimo alcance geográfico que podemos admitir para ela é o do limite das águas jurisdicionais.

Em outras palavras, a Marinha de águas marrons seria uma Marinha para operar – esse é o meu entendimento – até o limite das águas jurisdicionais brasileiras, isto é, até o limite da Zona Econômica Exclusiva (200 milhas) e, além disso, nos casos previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), até 350 milhas, para garantir nosso direito de explorar as riquezas do solo e subsolo da plataforma continental além da ZEE.

Não seria concebível admitir nada inferior a isso já que representaria uma renúncia inadmissível ao nosso direito de defender os interesses brasileiros no mar. Até o limite de nossas águas territoriais a responsabilidade pela segurança interna não é sequer da Marinha e sim da Polícia Marítima, órgão do Ministério da Justiça.

---

<sup>1</sup> Milhas marítimas. Cada milha equivale a 1.852 metros.

## Uma falsa dicotomia

O uso da expressão Marinha de águas marrons leva-nos a considerar que existe uma opção aberta para os países em desenvolvimento entre Marinha de águas marrons e Marinha de águas azuis. Vamos mostrar que isso é inconveniente e não corresponde à visão dos EUA quando voltou a usar a expressão “águas marrons”.

A Primeira Guerra do Golfo (1990-1991) foi o ponto de inflexão da estratégia da Marinha dos EUA:

Diferentemente de nossos companheiros de armas do Exército, Força Aérea e Fuzileiros Navais, nós saímos do primeiro conflito pós-Guerra Fria sem achar que a nossa doutrina tivesse se justificado. Muito pelo contrário. Nós saímos desse conflito sabendo não somente que o mundo tinha mudado dramaticamente mas, também, que a nossa doutrina não tinha acompanhado essas mudanças. Muito pouco na operação Tempestade no Deserto serviu para comprovar as suposições e implicações de nossa Estratégia Marítima. Não houve forças navais opositoras que nos desafiassem. Nunca apareceram ondas de aviões inimigos para atacar os nossos navios-aeródromos. Nenhum submarino ameaçou o fluxo de homens e material através do oceano. A esquadra não foi forçada, em nenhum momento, a lutar as batalhas em alto-mar para as quais a Marinha vinha se preparando há vinte anos. Em vez disso, predominaram as escaramuças mortais da guerra litorânea... Para a Marinha, mais do que para qualquer outro serviço, a Tempestade no Deserto foi a parteira da mudança.<sup>2</sup>

De fato, desde 1992, o Livro Branco da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA<sup>3</sup> já definira as mudanças da estratégia naval impostas por um contexto político-estratégico em que os EUA apareciam como guardiãs da ordem mundial.

Embora reconhecendo que as operações litorâneas trazem novos desafios para a Marinha, antes preparada para engajar com a esquadra inimiga em alto-mar – ela agora teria que enfrentar submarinos projetados e adestrados para operações em águas rasas; baterias costeiras de mísseis superfície-superfície, localizadas de modo a dificultar a detecção radar; minas marítimas; mísseis de cruzeiro *sea skimmer*, que voam rasante á superfície do mar e de difícil detecção, lançados por pequenas e rápidas embarcações;

---

<sup>2</sup> Willian A. Owen, citado por Edward Rhodes em “... From the Sea and back again – Naval Power in the Second American Century” in *Naval War College Review*, Spring 1999, vol. L11, nº 2, pág. 13-54.

<sup>3</sup> “... From the Sea – Preparing the Naval Service for the 21st Century, Navy and Marine Corps White Paper”, September 1992.

mísseis balísticos táticos; e outras armas acessíveis mesmo a países não muito desenvolvidos<sup>4</sup> - a Marinha dos EUA nunca considerou que poderia abdicar de sua supremacia nas águas azuis mas, isto sim, levando em conta o tipo de operações que mais provavelmente ocorreriam no cenário pós-Guerra Fria, melhorar sua capacidade de realizar operações litorâneas, conduzidas a partir do mar, e fazê-lo a um custo mais baixo.

O contra-almirante Mark Busby, vice-diretor para ações de superfície declarou:

Não abdicamos e não podemos jamais abdicar de nosso domínio nas águas azuis.<sup>5</sup>

A Marinha dos EUA tem um novo mantra:

Partner in the brown water; secure the green water; own the blue water.<sup>6</sup>

O que quer dizer que é necessário trabalhar, preferencialmente junto com outros países, em coligação, para operar no meio ambiente formado pelos rios e a interface mar-terra (área costeira do inimigo), garantir o litoral nacional (as águas verdes) e manter o domínio no alto-mar, nas águas azuis.

Navios de grande porte, de elevadíssimo custo, são muito vulneráveis se forem usados próximo da costa. Os novos destróieres americanos classe Arleigh Burke, de quase 9.000 tons, que incorporaram o sistema Aegis e uma superestrutura encouraçada, custam US\$ 850 milhões cada e, mesmo assim, podem ser batidos por uma aeronave baseada em terra armada com modernos mísseis ar-superfície ou por baterias de mísseis instaladas em terra ou, ainda, por pequenos submarinos.

Como a tendência no século XXI é para que as ameaças às forças navais se caracterizem como combinações diversas de aviões baseados em terra, bases de lançamento de mísseis anti-navio, campos de minagem defensiva, submarinos adequados à operação em águas rasas e de embarcações rápidas armadas de mísseis superfície-superfície do tipo sea skimmer – já que a guerra litorânea é a possibilidade maior – a tendência da Marinha dos EUA é aumentar o número de fragatas – cujo preço está em torno de US\$ 200 milhões – para as operações litorâneas. Penso que essa tendência é irreversível e que as forças navais de águas azuis irão se reduzindo aos grupos-tarefa nucleados em navios-aeródromos já que, sendo o mar o espaço e o ponto de

---

<sup>4</sup> Armando Vidigal, "Apontamentos de Estratégia Naval (II) – A Estratégia Naval do Estados Unidos Durante e Após a Guerra Fria", RMB, 119 (10/12): 63-110, out-dez 1999.

<sup>5</sup> Citado por Edward Lundquist, "Own the Blue Water" em "Noticiário Naval" – 1º de maio de 2007.

<sup>6</sup> Ibidem.

partida para o desencadeamento de operações militares em terra, o seu controle, tanto no que diz respeito ao acesso ao teatro como do próprio teatro, é condição essencial para que a projeção de poder sobre terra tenha condições mínimas de sucesso.

Para a Marinha dos EUA, portanto, não há uma dicotomia águas azuis – águas marrons. Trata-se apenas de chamar a atenção para a necessidade de desenvolver embarcações com capacidade para operar próximo do litoral inimigo, mais adequadas para as ameaças que encontrarão e isso sem arriscar as grandes e caras unidades que garantirão o domínio das águas azuis.

### **O problema estratégico naval brasileiro**

Para os que acreditam que, pelo menos para países em desenvolvimento como o Brasil, é necessário avaliar a conveniência de adotar uma Marinha de águas marrons ou uma Marinha de águas azuis, isto é, discutir se, para o cumprimento da missão da Marinha brasileira, é preferível uma Marinha de pequenas unidades voltadas para a proteção das águas jurisdicionais ou uma Marinha de unidades mais sofisticadas, de alcance superior ao das águas jurisdicionais e com uma apreciável capacidade de projetar o poder sobre terra, a análise que se segue é útil.

Para que a questão seja discutida objetivamente é necessário estabelecer inicialmente qual seria, em termos reais, a diferença das capacidades entre os dois modelos para, posteriormente, face às nossas vulnerabilidades identificadas, que repercutem sobre o desenvolvimento do poder naval, optar pela Marinha mais conveniente.

No meu ponto de vista, as seguintes considerações são importantes em relação a cada um dos modelos:

- a capacidade de fazer face às nossas vulnerabilidades no mar;
- o alcance geográfico;
- a capacidade de emprego em apoio à política do estado; e
- o orçamento.

A nossa maior vulnerabilidade no mar está ligada ao fato de que todo o comércio exterior brasileiro, tanto de importação como de exportação, é transportado em navios de bandeira estrangeira. A navegação de longo curso brasileira, que já transportou cerca de 42% de nosso comércio exterior, com navios próprios e afretados, hoje desapareceu quase totalmente, a única exceção sendo uns poucos navios da Transpetro que levam para o exterior petróleo pesado e alguns derivados de petróleo e trazem para o país petróleo

leve. No ano de 2006, o comércio exterior brasileiro foi de mais de US\$ 200 bilhões; considerando-se que o frete é de cerca de 10% do preço das mercadorias transportadas, estamos pagando de frete para outros países cerca de US\$ 20 bilhões, o que é ruim para a economia e é uma verdadeira tragédia em termos estratégicos: no caso de guerra ou crise o país poderá ficar isolado do mundo com todas as conseqüências daí decorrentes. Isso corresponde a um auto-bloqueio extremamente eficaz.

A proteção do tráfego marítimo brasileiro fica pois limitada apenas à cabotagem, o que não exige uma Marinha de águas azuis. Embarcações anti-submarinos, do porte de fragatas e corvetas, poderão assumir esta responsabilidade (com helicópteros embarcados a qualidade operacional desses navios fica muito aumentada, pois melhora sua capacidade de detecção e de ataque a submarinos e, até mesmo, a embarcações de superfície); deve ser mantida uma capacidade de manter os portos e zonas de convergência do tráfego marítimo livres de minas lançadas ofensivamente pelo inimigo, o que implica na necessidade de navios varredores. Uma patrulha aérea marítima, com base em terra, feita com aviões da Força Aérea ou da Marinha – não cabe aqui uma discussão sobre este ponto – dará uma contribuição importante à proteção do tráfego marítimo.

A limitação de nossa marinha mercante acarreta ainda um problema. Como o conflito Falklands/Malvinas demonstrou, nas ocasiões de conflito, a possibilidade de a Marinha de Guerra lançar mão de navios mercantes civis para reforçar a sua força de apoio logístico móvel é um recurso valioso. Com uma marinha mercante pouco expressiva será difícil lançar mão desse artifício.

As principais reservas de petróleo e gás brasileiros estão na plataforma continental. Uma imensa teia de plataformas de exploração e exploração de petróleo e gás estende-se ao longo de nossa plataforma continental com seus sistemas de apoio e toda essa rede é extremamente vulnerável. A necessidade de sua proteção é tão óbvia que a lei estabeleceu um percentual de royalties relativo ao petróleo e gás extraídos do mar para a Marinha de guerra, para que ela possa proporcionar essa proteção.

Navios-patrulha têm importante papel a desempenhar nesse contexto, coadjuvados por embarcações de ataque armadas de mísseis. Até mesmo a aproximação de embarcações de pesca dos campos de petróleo representa um risco grave para o sistema e somente um eficiente sistema de patrulha pode coibir isso ou, o que seria uma ameaça ainda maior, presenças hostis. O contingenciamento desses recursos além de ilegal é uma ameaça inaceitável à nossa segurança.

É indispensável dispor de meios para a retomada de uma plataforma

em mãos hostis. Tropas de fuzileiros transportadas por mar ou pelo ar deverão ter adestramento específico para este tipo de operação.

Somos extremamente vulneráveis a ameaças vindas do mar. Quanto mais longe da costa se faça a defesa, melhor. Evidentemente uma Marinha de águas azuis seria mais eficaz para esta tarefa. Entretanto, levando-se em conta o risco que esta ameaça representa, que pode ser considerado pequeno, a defesa avançada feita por submarinos parece-me suficiente, o que pode ainda ser tarefa de uma Marinha não necessariamente de águas azuis.

A defesa próxima da costa será melhor feita por uma série de combinações de mísseis superfície-superfície lançados de terra, embarcações velozes armadas com mísseis superfície-superfície *sea skimmer*, aviação de ataque baseada em terra, minagem defensiva e submarinos adequados à operação em águas rasas. Pelo menos nos pontos mais sensíveis da costa – por exemplo, na foz do rio Amazonas – um tipo de defesa próxima combinando alguns desses elementos citados deveria ser instalado.

Nossa cultura naval não tem nos levado a olhar este aspecto com a necessária atenção.

Somos extremamente vulneráveis às chamadas “novas ameaças”<sup>7</sup>. O narcotráfico, o contrabando/descaminho, a pesca ilegal são ameaças já configuradas, enquanto o terrorismo e a pirataria são ameaças que se podem tornar efetivas a qualquer momento. A repressão a esses ilícitos está associada a um amplo sistema de patrulha envolvendo as águas jurisdicionais, que se pode tornar eficaz com embarcações que, pelo seu porte e simplicidade dos sistemas de armas, podem ser consideradas como de águas marrons. A participação da Marinha nesse tipo de operações implica na existência de legislação específica.

Não pode deixar de ser dito que uma das “novas ameaças” – a poluição das águas e do ar causada por embarcações no meio ambiente marítimo – já se constitui num problema alarmante. A responsabilidade da Autoridade Marítima para reprimir esse tipo de incidente está claramente definida em lei<sup>8</sup> e é imperativo o estabelecimento de uma efetiva patrulha naval nas nossas águas jurisdicionais e de uma certa competência para limitar os efeitos da poluição quando ela ocorrer.

---

<sup>7</sup> Ver SILVA, Antonio Ruy de Almeida, “As Novas Ameaças e a Marinha do Brasil”, p.32-42, e REST, Yannick Rest, (Capitão-de-Corveta- Marinha da França). “Conseqüências da Integração Militar Européia e seu Efeito no Balanço de Forças Mundial”, p. 43-62, in Revista da Escola de Guerra Naval, nº 7, junho de 2006.

<sup>8</sup> Lei da Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA) e Leis Complementares 97 de 1999 e 117 de 2004.

Quanto ao que diz respeito ao alcance geográfico, face à extensão das águas jurisdicionais brasileiras – ao todo, cerca de 4.500.000 km<sup>2</sup> – o alcance geográfico da Marinha é, caracteristicamente, o alcance geográfico equivalente ao de uma Marinha de águas azuis, mormente considerando-se que a área de Busca e Salvamento (SAR) que corresponde à responsabilidade do Brasil, estabelecida em acordo internacional, é ainda bem superior à das águas jurisdicionais. A discussão se o Brasil deve ter capacidade limitada de projetar poder sobre terra na área do Atlântico Sul é bizantina, pois, ao estabelecer um poder naval capaz de operar plenamente em suas águas jurisdicionais terá, certamente, assegurado aquela capacidade.

Para que, dispondo de um número mínimo de unidades – situação decorrente da limitação de verbas orçamentárias – a Marinha possa cumprir efetivamente suas tarefas nas águas jurisdicionais, é imprescindível o desenvolvimento de uma força logística móvel – petroleiros, tenders, porta-contêiners, navios cargueiros, etc – que permita, à força naval, prolongada permanência no mar. Isto porque o custo de navios auxiliares é muito inferior ao de navios de combate, mesmo do porte de fragata, e a existência de uma força de apoio significativa permitirá que a força naval possa ter uma permanência no mar maior e, portanto, embora constituída por número reduzido de unidades, mais efetiva. Esta necessidade torna-se ainda maior quando consideramos a inexistência de um número significativo de navios de nossa frota mercante que, numa crise, poderiam ser incorporados à esquadra.

A patrulha marítima por aviões baseados em terra, deve estar coordenada com a patrulha feita pelos navios. O balanço entre forças aéreas e navais de superfície deve levar em conta fatores tais como a maior velocidade do avião e sua capacidade de cobrir num dado tempo maiores áreas; a maior permanência da força naval na área e sua capacidade de operar com muito maior independência das condições meteorológicas do que o avião; a possibilidade de interceptar, abordar, inspecionar e aprisionar qualquer alvo suspeito, o que é inerente ao elemento naval; os custos específicos dos dois sistemas (sistemas de armas e veículo); e assim por diante.

A existência de um navio-aeródromo – com possibilidade de transportar grupos de aviação adequados à cada circunstância: esclarecimento, guerra anti-submarino, ataque, patrulha aérea de combate, alarme aéreo antecipado, etc – aumenta de forma extraordinária a capacidade da força naval.

A capacidade de esclarecimento, devido à mobilidade do navio-aeródromo, é bem maior; a presença a bordo de aviões de ataque aumenta a capacidade da força naval de repelir ataques provenientes do mar; pesados helicópteros podem ser usados na guerra anti-submarino, não só melhorando a capacidade da força para operar em áreas onde a ameaça submarina é

significativa mas, também, permitindo melhor proteção ao tráfego marítimo contra ameaças submarinas; é possível melhorar a proteção ao tráfego marítimo contra ameaças aéreas; a força naval, dispondo de maior capacidade de operar em áreas onde a ameaça aérea é preponderante, tem aumentada sua capacidade de projeção de poder sobre terra em pequena escala. O grupo aéreo embarcado deve ser o mais adequado para a situação prevista.

Em termos de custo-benefício o navio-aeródromo é insuperável como elemento de uma força naval.

Não se pode ignorar que o crescimento do país, e sua emergência como potência econômica, e com peso político crescente, está ampliando a área de interesse de nossas grandes empresas, com negócios em número considerável de países em nosso entorno (especialmente América do Sul e África). Cada vez serão mais freqüentes operações como as que tivemos de fazer, recentemente, na Bolívia e no Líbano; nada impede que no futuro essas operações da evacuação possam se tornar operações de resgate, isto é, recuperação de nacionais em área hostil, onde será exigido a ocupação por tempo limitado de um porto ou aeroporto até que se complete a operação. Nesses casos, o navio-aeródromo pode se tornar uma peça indispensável como núcleo de uma pequena força de intervenção.

A terceira consideração que propusemos é a do emprego da força em apoio à política do estado.

Segundo a Política de Defesa Nacional (PDN), 2005, o principal papel das forças armadas brasileiras é o de dissuadir qualquer agressão ao território nacional. Aqui teríamos de discutir se uma Marinha de águas marrons teria ou não a mesma capacidade de dissuasão do que uma Marinha de águas azuis ou, dito de uma forma mais correta, a mesma capacidade de ser usada em apoio à política externa do país.

Em diversos trabalhos anteriores tinha procurado mostrar que a dissuasão é apenas um dos aspectos do emprego do poder militar em apoio à política do estado.

João Paulo Soares Alsina Jr., diplomata de carreira, tem uma visão clara dessa questão:

... dever-se-ia realizar esforço de reflexão prospectiva sobre o possível papel a ser exercido pela força armada como elemento de respaldo da diplomacia. Minha opinião pessoal é de que um país como o Brasil não poderia, em nenhuma hipótese, abrir mão da prerrogativa de prover a sua própria defesa e da possibilidade de utilização do poder militar como instrumento a serviço da política externa. Em termos muito claros, isso significa que as Forças

Armadas devem estar prioritariamente voltadas para as questões de defesa *strito sensu*, ou seja, para a produção do poder combatente passível de se converter em ferramenta política do Estado nas relações internacionais.<sup>9</sup>

Feito esse reparo, que dá uma maior dimensão à relação entre as forças armadas e a diplomacia, a eficácia do poder militar, quando é usado como ferramenta política do Estado nas relações internacionais, depende de muitas coisas: o valor militar da força, em termos de equipamentos e preparo do pessoal; a disposição dos governantes de usarem o poder militar em apoio à política externa; o grau de coordenação entre as ações diplomáticas e as estratégicas; e outras mais.

Apenas a primeira, e mesmo assim apenas parcialmente, tem a ver com o nosso problema. Grandes e poderosos navios dão credibilidade à força e, portanto, contribuem para valorizá-la como instrumento viável da política do estado, pelo menos até que o teste da batalha venha comprovar ou não a competência efetiva dessa força. Até a batalha de Matapan, onde a esquadra italiana foi reprovada no teste da batalha, ela representou um precioso elemento no apoio à política italiana no Mediterrâneo.

Uma Marinha cuja estrutura é de navios menores, como a aqui proposta para a Marinha do Brasil – embora dotada de navio-aeródromo, pelas razões apresentadas – tem todas as condições para ter credibilidade como instrumento da política do estado, principalmente se o grau de profissionalismo e de adestramento desta força for elevado e o estado brasileiro demonstrar disposição e competência para usá-la em respaldo à ação diplomática.

Não é possível deixar de considerar o significado, para fins de emprego político do poder militar, da existência de um submarino de propulsão nuclear. Não só pelo que significa em termos militares – se dotado de um sistema de armas consistente é uma arma fantástica – mas, principalmente, em termos do que significa como comprovação do grau de avanço tecnológico do país, mormente se, como é o nosso caso, desenvolvido de forma autônoma. O submarino nuclear é, pois, o elemento perfeito para ser usado em apoio à política externa.

Obviamente, o submarino nuclear é característico de uma Marinha de águas azuis mas, pelas razões apresentadas, seu

---

<sup>9</sup> “Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita”, João Paulo Soares Arsina Jr., Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações, Brasília, 2006, 196 p., pág. 178.

desenvolvimento pelo Estado brasileiro representaria uma enorme contribuição para a dinâmica da diplomacia brasileira, dando inclusive respaldo para a pretensão do Brasil de uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A quarta e última consideração – o orçamento destinado ao poder naval – é fundamental e, sem dúvida, a principal razão para que se pense trazer de volta à discussão, embora sob nova roupagem, o conceito de “jeune école”, na essência não muito diferente do de “águas marrons”.

Em ambos os casos o que, em síntese, se está tentando fazer é achar uma concepção estratégica que “vista” um orçamento reduzido. A “jeune école” do Almirante Aube, no final do século XIX, não preparou adequadamente a Marinha francesa para a Primeira Guerra Mundial; a tentativa britânica, a partir da década de 70, de uma formulação estratégica que coubesse dentro do orçamento – eliminação dos navios-aeródromos, dos navios-transporte e dos navios de desembarque anfíbio – só não teve as conseqüências óbvias, de redução drástica da capacidade da Royal Navy, razão pela qual a invasão pelos argentinos das Falklands obrigou o governo a reformular sua estratégia naval e o orçamento destinado à força naval.

A formulação estratégica deve decorrer da identificação das aspirações nacionais e das vulnerabilidades estratégicas do país, para, então, definir as capacidades necessárias. O orçamento terá de ser uma conseqüência desse processo. Entretanto, é natural que ele não seja o suficiente, na opinião dos profissionais, para atender a todas as necessidades apontadas, sendo, portanto, indispensável estabelecer prioridades mas nunca mudar o conceito estratégico para coaduná-lo com os recursos.

O problema é mais sério no caso dos países em desenvolvimento, em que o problema militar não pode ser prioritário em meio a outras necessidades mais prementes. O recurso será então, sem alterar a avaliação estratégica, e dentro das prioridades estabelecidas, reduzir o número de unidades de cada tipo, procurando, porém, manter núcleos de competência em cada uma das atividades navais identificadas na avaliação estratégica: guerra de minas, guerra anti-submarino, ação de superfície, emprego de submarinos, patrulha naval, etc.

A manutenção dos núcleos de excelência implica no acompanhamento, tanto quanto possível, embora com um número de unidades muito inferior ao indicado na avaliação estratégica, do estado da arte de modo a garantir, quando as condições orçamentárias o permitirem ou a existência de uma grave crise o impuser, que se possa, através da simples aquisição de meios, crescer rapidamente. Infelizmente, isto nem sempre será possível com a rapidez necessária. O grau de risco envolvido deve ser cuidadosamente avaliado.

Uma segunda questão que pode convir à Marinha diz respeito ao seu emprego nas águas litorâneas em ações típicas de paz, como as já aqui citadas anteriormente. Não posso concordar em dizer que essas ações são em “águas marrons”; elas necessariamente não ocorrem perto da costa; elas são da nossa responsabilidade sempre que ocorrerem nas nossas águas jurisdicionais, águas que só com muito esforço de abstração poderiam ser chamadas de marrons. Só as definimos assim na discussão sobre a conveniência ou não do desenvolvimento de uma Marinha de águas marrons, limitada na sua missão quando comparada com uma de águas azuis.

O emprego da força naval em ações típicas da paz decorre de obrigações estabelecidas para a Marinha na Constituição Federal e nas Leis Complementares 97, de 1999, e 117, de 2004. Elas não constituem uma opção, mas sim uma obrigação. Outras ações típicas de paz não foram até agora mencionadas – operações de paz, operações humanitárias, operações de evacuação, operações de resgate e ações de apoio à diplomacia – embora tão ou mais importantes que as outras, porque não foi possível relacioná-las de forma alguma com “águas marrons”, mesmo na ampla acepção que usei para elas. Isso bem demonstra a fragilidade da associação dessas atividades com “águas marrons”.

## Conclusão

Os termos “águas marrons” e “águas azuis” mais confundem do que ajudam. A Marinha que propomos para o Brasil é uma Marinha que não deve compreender grandes navios-aeródromos (como os americanos), cruzadores ou grandes destróieres mas uma Marinha de fragatas, corvetas e navios patrulha, navios varredores e mineiros, submarinos convencionais e navio-aeródromo, como o São Paulo, de porte médio. Poder-se-ia dizer, em termos da dimensão dos navios, uma Marinha de águas marrons, mas, em termos operacionais, uma Marinha de águas azuis, já que com auto-capacidade de se proteger contra ameaças de superfície, aéreas e submarinas, e, graças a um apoio logístico móvel adequado, capaz de alcance e permanência significativos.

O submarino de propulsão nuclear é um caso à parte, envolvendo uma decisão mais política do que militar. Sua eficiência como instrumento da diplomacia leva-nos a defender sua construção.

O emprego do poder naval brasileiro em ações típicas de paz é parte integrante e indissociável de sua missão. Ele é útil para dar visibilidade à Marinha perante a sociedade mas não pode constituir um desvio em relação à missão fundamental da força: defender os interesses do Brasil no mar contra ameaças externas.

A rapidez com que ocorrem mudanças no contexto político-estratégico que serve de base para as decisões relativas ao poder militar deve inspirar-nos cautela.

A PDN, 2005, com relação à América da Sul, diz que “distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada de conflitos.”<sup>10</sup>.

Hoje, transcorridos apenas dois anos dessa avaliação<sup>11</sup> ela está totalmente desatualizada: é inegável que o hiperpresidencialismo, de caráter populista, que toma conta de alguns países sul-americanos, não corresponde à visão de consolidação democrática, e que as dificuldades atuais por que passam os processos de integração regional ameaçam esta integração. Assim, não se pode mais atribuir à América do Sul a estabilidade que parecia assegurada apenas há dois anos. A conjuntura é menos estável que a forma que as nuvens tomam no céu e acreditar que as ameaças que hoje não enxergamos não se concretizarão é como jogar roleta russa com o destino do país. Os políticos deveriam pensar nisso.

---

<sup>10</sup> “A Política de Defesa Nacional”, Ministério da Defesa, 2005.

# De Volta Para o Futuro: O Controle De Armas Nucleares dos EUA e da URSS/Rússia (1960-2010)

Diego Santos Vieira de Jesus\*

## Resumo

---

Os objetivos deste artigo são examinar o papel do controle de armas nucleares na construção do relacionamento estratégico entre os EUA e a URSS / Rússia ao longo das últimas cinco décadas e explicar por que tais países optaram por instrumentos legais com diferentes níveis de precisão para o controle de sistemas atômicos. O controle de armas nucleares criou condições para a limitação da competição numa corrida armamentista acirrada, a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate e a diminuição da probabilidade e do risco de guerra. A forma e o conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência na área nuclear resultaram das alterações das preferências dos Executivos dessas potências em relação ao balanço entre os sistemas ofensivos e defensivos e ao papel da dissuasão.

**Palavras-chave:** EUA. Rússia. Controle de armas nucleares.

## Abstract

---

The aims of this paper are to examine the role of nuclear arms control in the construction of the strategic relationship between the U.S. and USSR / Russia over the past five decades and explain why these countries opted for legal instruments with different levels of precision to control their atomic systems. Nuclear arms control created the conditions for the restriction of competition in a fierce arms race, the reduction of political and economic costs of the preparation for combat and the decrease of the probability and the risk of war. The form and the content of legal instruments for management of violence resources in the nuclear arena

---

\* Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio).

resulted from changes in the Executives' preferences in relation to the balance between offensive and defensive systems and the role of deterrence.

**Keywords:** United States. Russia. Nuclear arms control.

De acordo com Herz (1950), se um Estado não tem informação clara e confiável sobre as intenções de outro, ele pode assumir que o outro fará o possível para provocar-lhe danos. O outro Estado pode responder com ações que sugiram que suas intenções também não são confiáveis. Assim, pode desenvolver-se uma corrida armamentista, que reflete e acirra o conflito político existente: mesmo que a busca de armas por um lado tenha como objetivo apenas a autodefesa, isso pode dar ao outro razões adicionais para acreditar que tal Estado tem intenções agressivas. Entretanto, essas tensões e incertezas apresentadas pelo autor podem ser atenuadas, por exemplo, por meio de acordos robustos, detalhados e precisos sobre controle e redução do número de armas. Eles podem oferecer maior certeza acerca dos níveis de forças dos Estados, ampliar a estabilidade acerca dos desdobramentos militares e reduzir os incentivos para o primeiro ataque (Barton & Weiler, 1976, p.311-313).

Dentro da estrutura de rivalidade da Guerra Fria, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS foram capazes de estabelecer regras em algumas das áreas mais perigosas no contexto da sua relação estratégica. A fim de diminuir os riscos da corrida armamentista, os representantes de cada lado procuraram, por exemplo, assinar acordos que estipulavam limites ou reduções do número de sistemas estratégicos e não-estratégicos, ofensivos e defensivos, e limitações qualitativas na modernização e na operação de seus arsenais. Tais processos eram realizados com base em procedimentos detalhados e cuidadosos, bem como em meios robustos para verificação, que visavam a prover a segurança de que as partes cumpriam com as obrigações definidas nos acordos, ou seja, a garantia de que os representantes de cada lado não estavam trapaceando. Assim, eles poderiam continuar a cooperar, assegurando o respeito aos acordos existentes e podendo negociar novos (Chayes & Chayes, 1995, p.146, 189-196).

Nos últimos anos da Guerra Fria e na primeira década após o colapso do bloco socialista, a relação estratégica entre os membros do Executivo dos EUA e os da URSS / Rússia foi marcada pela ampliação da cooperação e pela maior abertura, e os acordos sobre a redução de armas nucleares assinados por eles passaram a estabelecer procedimentos ainda mais detalhados para a implementação e regimes mais intrusivos de verificação, como inspeções locais. Apesar da maior abertura, a confiança mútua ainda

era reduzida. Conforme a hipervigilância da Guerra Fria recuou e representantes dos dois lados procuraram construir uma parceria genuína baseada na segurança e na confiança mútua, mostraram-se cada vez mais excessivos, em especial para a administração de George W. Bush nos EUA e de Vladimir Putin na Rússia, os custos políticos, organizacionais e financeiros de novos acordos robustos sobre controle e redução de armamentos atômicos. Tratados complexos e minuciosos imporiam um grande número de restrições à manutenção, à operação e à modernização das armas de ambos os lados. Com isso, limitariam consideravelmente opções militares em face de ameaças como Estados que patrocinam o terrorismo e que mantêm esforços para a aquisição de armas de destruição em massa (Sokov, 2002, 2003). Porém, com as administrações de Barack Obama nos EUA e de Dmitri Medvedev na Rússia, é possível observar um retorno à defesa de acordos mais densos e detalhados, com regimes minuciosos para a verificação, para o controle de armas nucleares dos dois países a fim de fortalecer ainda mais a confiança mútua no contexto de uma Nova Relação Estratégica entre as duas maiores potências nucleares do planeta, mas levando em conta a necessidade de flexibilidade para enfrentar novas ameaças.

Os objetivos deste artigo são examinar o papel do controle de armas nucleares na construção do relacionamento estratégico entre os EUA e a URSS / Rússia ao longo das últimas cinco décadas e explicar por que tais países optaram por instrumentos legais com diferentes níveis de precisão para o controle de seus sistemas atômicos ao longo do tempo. O argumento central aponta que o controle de armas nucleares permitiu a criação de um compromisso de regulação do tamanho, da composição técnica, dos modelos de investimento e das práticas operacionais das forças atômicas pelo consentimento para o benefício mútuo. Assim, criou condições para a limitação da competição numa corrida armamentista acirrada, a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate, a diminuição da probabilidade e do risco de guerra, a redução dos prejuízos caso um conflito viesse a ocorrer, minimizando o seu escopo, e a ampliação das seguranças regional e global. A forma e o conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência na área nuclear resultaram das alterações das preferências dos membros do Executivo dessas potências em relação ao balanço entre sistemas ofensivos e defensivos na política de segurança e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências atômicas tradicionais e de Estados-pária<sup>1</sup> e atores não-estatais no nível internacional. Na próxima seção, examinarei os tratados de controle de armas

---

<sup>1</sup> O termo é utilizado em referência aos Estados acusados de patrocinar organizações terroristas e de desenvolver programas de armas de destruição em massa.

nucleares resultantes das negociações conduzidas entre EUA e a URSS durante as décadas de 1960 e 1970. A seguir, investigarei as inovações trazidas nos anos 1980 e 1990. Antes de tecer as considerações finais, examinarei as principais realizações ao longo da primeira década do século XXI e as mudanças trazidas pelas administrações Bush e Obama nos EUA e Putin e Medvedev na Rússia, respectivamente.

## **O passado do controle de armas nucleares: as décadas de 1960 e 1970**

Os primeiros esforços para limitar e reduzir o número de armas estratégicas não tiveram sucesso. Elas foram inclusas nas propostas de representantes norte-americanos e soviéticos para o “desarmamento geral e completo”, mas o fracasso na implementação de sistemas mais abrangentes fez com que não se estipulassem limites para tais armas. Os norte-americanos foram os primeiros a sugerir a dissociação de armas estratégicas dos planos mais gerais de desarmamento. Eles propuseram, em janeiro de 1964, no Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações, que ambos os lados explorassem um congelamento verificado do número de veículos de lançamento ofensivos estratégicos e de sistemas defensivos (Pike, 1995c). Os membros do Executivo soviético recusaram, pois o congelamento teria deixado a URSS em uma situação de inferioridade estratégica: os soviéticos tinham apenas um quarto do número de mísseis balísticos intercontinentais (em inglês, *intercontinental ballistic missiles*, ICBMs) e de mísseis balísticos lançados de submarinos (*submarine-launched ballistic missiles*, SLBMs) dos EUA. Eles começaram a desejar discussões sobre congelamento só no fim da década de 1960, quando alcançaram paridade estratégica com os norte-americanos. Também não queriam congelamento até que fosse assinado um tratado de não-proliferação, a fim de afastar o receio de que a Alemanha Ocidental desenvolvesse armas nucleares (Barton & Weiler, 1976, p.87-88).

No início da década de 1970, os soviéticos tinham desenvolvido e desdobrado mísseis balísticos pesados e ultrapassado os EUA no número de ICBMs, além de terem quadruplicado o número de lançadores em seus submarinos. A grande capacidade de carga útil dos mísseis soviéticos era vista como uma possível ameaça aos ICBMs dos EUA, mesmo em locais de lançamento densamente protegidos. Os norte-americanos mantinham a liderança em bombardeiros pesados e, embora não tivessem ampliado o desdobramento de mísseis estratégicos desde 1967, conduziam um vigoroso programa de equipamento de mísseis com múltiplos veículos de reentrada independentemente direcionáveis (*multiple independently-targetable reentry*

*vehicles*, MIRV), capazes de atingir alvos distintos e separados. Isso deu ao país a liderança no número de ogivas. Enquanto os soviéticos realizaram seu primeiro teste de MIRV somente em 1973, os norte-americanos desenvolveram-nos durante o fim da década de 1960. Começaram a desdobrá-los nas forças de ICBMs Minuteman e de SLBMs Poseidon, com os objetivos de ampliar a capacidade de atingir alvos distintos e independentes e de penetrar áreas protegidas com sistemas antimísseis balísticos. Embora os avanços no campo de defesa antimísseis fossem muito limitados, especialistas na época afirmavam que, com MIRV, seria possível elevar substancialmente o número de interceptores necessários à defesa da parte atacada. Assim, o atacante poderia exaurir e saturar rapidamente as defesas do adversário (Barton & Weiler, 1976, p.136-137; Pike, 1995c). Enquanto os soviéticos mantinham seu sistema antimísseis em torno de Moscou, os norte-americanos abandonaram o plano inicial de defesa pequena para algumas cidades, desdobraram sistemas antimísseis em duas locações de ICBMs a fim de proteger forças retaliatórias e vislumbravam a criação de 12 complexos. As necessidades e os compromissos de segurança e de defesa das partes também diferiam: enquanto os norte-americanos protegiam aliados bem além de suas fronteiras, como a Europa Ocidental e o Japão, os soviéticos defendiam predominantemente vizinhos. Tudo isso criou dificuldade na determinação de uma equivalência estratégica abrangente (Pike, 1995c).

Após dois anos e meio de negociação, a primeira série do SALT foi concluída numa reunião de cúpula em Moscou, em maio de 1972, quando o presidente norte-americano Richard Nixon e o secretário-geral do partido Comunista da URSS Leonid Brezhnev assinaram o Tratado sobre a Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*, ABM) e o Acordo Provisório sobre Certas Medidas com Respeito à Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas (*Interim Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures with respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms*, Acordo Provisório). O ABM tinha duração ilimitada. Se decidissem que seus interesses estavam sendo prejudicados por “eventos extraordinários”, as partes poderiam efetuar a denúncia do tratado por nota diplomática, e o prazo estabelecido para sua efetivação era de seis meses. O Acordo Provisório tinha duração de cinco anos e cobria apenas alguns aspectos centrais das armas estratégicas. Tais acordos foram acompanhados por declarações firmadas pelos líderes das delegações e, ao serem submetidos ao Congresso norte-americano, por entendimentos comuns e por declarações unilaterais feitas durante as conversações. O objetivo era esclarecer provisões específicas ou partes do processo de negociação (Pike, 1995c).

O ABM proibia a construção de defesas antimísseis balísticos estratégicos em dimensão nacional. Os representantes de cada lado concordaram em ter apenas duas áreas de desdobramento<sup>2</sup>: uma para a proteção da capital e outra para o resguardo de uma área de lançamento de ICBMs. Tais áreas deveriam estar separadas em no mínimo 1.300km e ser tão restritas, que não poderiam criar uma defesa nacional ou se tornar a base para o desenvolvimento de uma. Com isso, seria preservada a capacidade de penetração pelas forças retaliatórias de mísseis do outro país (*Arms Control Association*, 2002; Pike, 1995a). Além disso, foram estipulados limites quantitativos e qualitativos precisos a tais sistemas. Cada localização não poderia ter mais de 100 mísseis de interceptação e 100 lançadores. Acordos sobre o número e as características dos radares permitidos requereram negociações técnicas complexas e extensas. As provisões sobre esses componentes foram desenvolvidas minuciosamente no tratado e posteriormente esclarecidas nas declarações que o acompanharam. As partes também concordaram em limitar consideravelmente a melhoria qualitativa da tecnologia sobre os sistemas antimísseis balísticos, o que significava não desenvolver, testar ou desdobrar lançadores capazes de arrojarem mais de um míssil de interceptação de uma única vez e não modificar os existentes para dar a eles tal capacidade. Sistemas para rápido recarregamento dos lançadores foram proibidos. A fim de reduzir as pressões exercidas pelas mudanças tecnológicas, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS concordaram em impedir o desenvolvimento, o teste e o desdobramento de sistemas baseados no mar, no ar e no espaço, bem como sistemas móveis baseados na terra. Na Comissão Permanente de Consulta, os representantes de cada parte levantariam as questões acerca da implementação e da aquiescência da outra aos termos do tratado (Pike, 1995a).

Já o Acordo Provisório determinava que ambos os lados não deveriam construir novos silos de ICBMs. Dentro dos limites estabelecidos, eles poderiam modernizar e substituir tais mísseis, mas, nesse processo, não deveriam ampliar significativamente a dimensão dos lançadores em silos existentes. O acordo também estipulava limites para o número de tubos de lançamento de SLBMs e de submarinos que carregavam esses mísseis (*Arms Control Association*, 2002; Pike, 1995c). Porém, ignorava bombardeiros estratégicos e não tratava de ogivas, deixando as partes livres para ampliar forças desdobradas ao adicionarem múltiplas ogivas aos seus ICBMs e SLBMs e expandirem forças de bombardeiros. O acordo estabelecia um limite de

---

<sup>2</sup> Um Protocolo sobre a Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos, restringindo cada parte a uma única área de desdobramento, foi assinado em julho de 1974 e entrou em vigor em maio de 1976 (Assenova, 2003; Organização do Tratado do Atlântico Norte, 1996).

1.054 silos de ICBMs e 656 tubos de lançamento de SLBMs para os EUA e de 1.607 silos de ICBMs e 740 tubos de lançamento de SLBMs para a URSS (Arms Control Association, 2002). As partes comprometeram-se a negociar um acordo mais abrangente e de maior duração o mais rápido possível. O Acordo Provisório era essencialmente uma ação temporária, destinada a complementar o ABM. Ele estabelecia limites à competição no campo de armas ofensivas estratégicas e oferecia tempo para negociações mais densas. Congelava nos níveis existentes o número de lançadores de mísseis balísticos estratégicos dos EUA e da URSS, operacionais ou em construção, e permitia o aumento no número de lançadores de SLBMs até o nível estipulado para cada parte, apenas com o desmantelamento ou a destruição de um número correspondente de lançadores de ICBMs e de SLBMs mais antigos. Isso ocorreria até que um acordo com medidas mais robustas fosse alcançado (Assenova, 2003; Pike, 1995c).

Durante essa série de conversações, os membros dos Executivos dos EUA e os da URSS negociaram os primeiros acordos que estabeleceram limites e restrições a algumas de suas armas mais importantes. No ABM, apontaram para a eliminação de uma competição emergente no setor de sistemas defensivos, que ameaçava levar a disputa no campo dos ofensivos a um nível ainda superior; no Acordo Provisório, tomaram os primeiros passos para administrar a rivalidade com respeito às suas armas ofensivas mais poderosas, tanto baseadas na terra como nos submarinos. O estabelecimento de limites requeria provisões precisas, completas e robustas. Os representantes de cada lado iniciaram pesquisas sobre verificação sem a necessidade de acessar o território do outro Estado. Tanto o Acordo Provisório como o ABM estipulavam que a aquiescência às suas provisões seria assegurada por meios técnicos nacionais de verificação. Cada lado comprometia-se a não interferir nos meios técnicos de verificação que pertenciam à outra parte e concordava em não utilizar medidas de encobrimento deliberadas (Pike, 1995c).

Já as negociações do SALT II (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms*, 1979) começaram em novembro de 1972, quando os membros do Executivo dos EUA e os da URSS deram início às conversações para se atingir um novo instrumento que seguiria o Acordo Provisório do SALT I. Num encontro em Vladivostok em 1974, o presidente norte-americano Gerald Ford e Brezhnev concordaram com uma estrutura básica para o acordo, até que a versão final foi assinada por Jimmy Carter e por Brezhnev em Viena, em junho de 1979 (Arms Control Association, 2002; Pike, 1995d). O tratado estabelecia um limite de 2.400 “veículos de lançamento nuclear estratégicos” – número reduzido para 2.250 em 1981 – e outras restrições sobre sistemas desdobrados. Porém, Carter requereu que o líder da maioria no Senado

protelasse a consideração do SALT II em face da invasão da URSS ao Afeganistão em dezembro de 1979. O tratado não foi retomado. Posteriormente, os representantes das partes aderiram aos termos do acordo, embora ele não tivesse entrado em vigor. Em 1984 e 1985, o presidente Ronald Reagan declarou que a URSS tinha violado o compromisso de observar o SALT II e, em 1986, afirmou que os EUA embasariam decisões em relação ao arsenal estratégico “na natureza e na magnitude da ameaça representada pelas forças estratégicas soviéticas e não nos *standards* contidos na estrutura do SALT” (Arms Control Association, 2002; Pike, 1995d).

O SALT II definia como “veículos de lançamento nuclear estratégicos” lançadores de ICBMs e de SLBMs, bombardeiros pesados e mísseis balísticos ar-terra (*air-to-surface ballistic missiles*, ASBMs). Ele estabelecia um limite de 1.320 para o número total de lançadores de mísseis balísticos com MIRV e bombardeiros pesados com mísseis de cruzeiro de longo alcance; de 1.200 para o número total de lançadores de mísseis balísticos com MIRV e de 820 para lançadores de ICBMs MIRVados. Além de estipular tais limites numéricos, o tratado proibia a construção de lançadores adicionais de ICBMs fixos e a ampliação do número de lançadores de ICBMs pesados fixos e determinava o banimento de lançadores de ICBMs pesados móveis e de lançadores de SLBMs pesados e de ASBMs. Ele proscovia os testes de vôo e o desdobramento de novos tipos de ICBMs, com exceção de um novo tipo de ICBM leve para cada lado. Dentre suas provisões, estava o estabelecimento de limites ao número de ogivas em cada ICBM, SLBM, ASBM e de mísseis de cruzeiro permitidos para cada bombardeiro estratégico. Cabe destacar o banimento da conversão de lançadores de ICBMs leves para pesados; a notificação sobre certos lançamentos desses mísseis e a proscricção de alguns novos tipos de sistemas ofensivos estratégicos tecnologicamente exeqüíveis, mas que ainda não tinham sido desdobrados (Pike, 1995d).

O tratado incluía definições detalhadas dos sistemas, medidas de verificação e uma provisão delineando as obrigações da Comissão Permanente de Consulta em relação ao SALT II. A verificação seria feita por meios técnicos nacionais, incluindo satélites de foto-reconhecimento. Ambos os lados concordaram em não interferir nos meios do outro nem usar medidas deliberadas de encobrimento que impedissem a verificação da aquiescência aos termos do acordo. Como as características específicas de alguns sistemas limitados pelo Acordo Provisório do SALT I tornaram-se evidentes durante os testes, também compunha um aspecto importante da verificação o monitoramento desses programas, incluindo a telemetria – conjunto de sinais eletrônicos usados para transmitir informação sobre os sistemas enquanto são testados. Os membros do Executivo dos EUA e os da URSS concordaram em não se engajar numa recusa deliberada de informação telemétrica por

meio de encriptação. As regras de contagem e de distinção entre armas, bem como algumas restrições sobre sistemas específicos, foram incorporadas ao acordo. Por exemplo, a fim de facilitar a verificação dos limites de MIRV, ambos os lados concordaram que, uma vez que um míssil fosse testado com MIRV, então todos os mísseis daquele tipo deveriam ser considerados como equipados com MIRV. O mesmo se aplicaria aos lançadores; se um deles contivesse ou lançasse um míssil MIRVado. Regras semelhantes valiam para mísseis de cruzeiro e bombardeiros pesados. De acordo com um Memorando de Entendimento, os lados trocariam informações acerca do número de armas e manteriam uma base de dados por meio de atualizações regulares em cada sessão da Comissão Permanente de Consulta (Pike, 1995d).

Numa perspectiva geral, os primeiros acordos bilaterais que estipularam limites aos sistemas ofensivos e defensivos estratégicos, assinados pelos membros dos Executivos das superpotências na década de 1970, visavam a estabilizar expectativas e a reduzir custos de mal-entendidos, de conflitos e de disputas, trazendo ênfase na previsibilidade (Chayes & Chayes, 1995, p.124-174). Tinham papel central as formas de verificação, como a troca de dados, que asseguravam a cada parte que a outra cumpria com as obrigações substantivas quanto ao tamanho e às capacidades do arsenal (Sokov, 2002).

### **Em busca de um futuro: as décadas de 1980 e 1990**

Ronald Reagan chegou à presidência dos EUA como um crítico do processo de redução e de controle de armas. Ao longo da década de 1970, defendeu que os EUA ficavam para trás na competição nuclear com a URSS e que seus mísseis balísticos de longo alcance estavam se tornando mais vulneráveis ao ataque soviético. Durante a campanha eleitoral de 1980 contra Jimmy Carter, disse que o SALT II era “fatalmente fracassado”. Como presidente, acelerou planos de modernização nuclear estratégica e lançou esforços para a construção de um sistema espacial de defesa antimísseis com a Iniciativa de Defesa Estratégica (*Strategic Defense Initiative*, SDI), ampliando as tensões na relação com membros do Executivo da URSS e causando grande preocupação quanto à possibilidade de guerra nuclear (Kimball, 2004). A oposição inicial de Reagan às negociações sobre controle e redução de armas com a URSS gradativamente cedeu espaço a uma perspectiva mais conciliatória, coerente com a preocupação crescente em relação à ameaça da destruição mútua assegurada (*mutual assured destruction*, MAD). Ao fim do segundo mandato, ele venceu a relutância de conselheiros próximos com respeito à criação de uma parceria diplomática com Mikhail Gorbachev. Tal parceria levou a alguns dos acordos mais densos e robustos da História para o controle e a redução de armas nucleares e ajudou a pavimentar o caminho

para uma nova era das relações entre os EUA e a Rússia.

Reagan e Gorbachev concluíram o Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermediário (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF, 1987*) e estabeleceram as bases para o primeiro Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Strategic Arms Reduction Treaty I, START I, 1991*), assinado por Gorbachev e por George H. W. Bush (Kimball, 2004). Na década de 1980 e no início da década de 1990, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS negociaram acordos que fizeram mais do que meramente limitar a ampliação do número de armas: os novos acordos exigiram realmente reduções significativas. Como resultado do INF, pela primeira vez, uma classe inteira de sistemas nucleares – todos os mísseis de alcance intermediário – foi eliminada, e o START I foi o primeiro tratado a substancialmente reduzir o número de armas estratégicas desdobradas pelos norte-americanos e pelos soviéticos e a não somente o congelar, como o Acordo Provisório do SALT I. As comissões de implementação estabelecidas pelos novos tratados garantiram que as reduções fossem realizadas de maneira efetiva. O START I, por exemplo, contém centenas de páginas de provisões detalhadas e cuidadosas, determinando desde o tipo de equipamento que os inspetores podem utilizar até a forma como a transmissão de telemetria deve ser formatada para a troca com a outra parte (Bleek, 2002; Davis, 2002). O INF e o START I abriram espaço para regimes de verificação mais extensos e intrusivos.

O INF foi um tratado inovador, pois estabeleceu um regime detalhado e intrusivo de verificação sem precedentes, que criou as bases para componentes de verificação do START I nas reduções de armas ofensivas estratégicas. Tal regime estipulava a realização de inspeções locais, que previam o envio de pessoal a locais específicos para auxiliar as partes a verificar a aquiescência da outra às provisões do tratado. Elas incluíam inspeções das linhas de base, para verificar o número inicial de mísseis e lançadores em cada base de operação ou instalação de apoio; inspeções para confirmar se as atividades relacionadas às forças intermediárias haviam cessado em certas instalações; inspeções para confirmar a destruição de mísseis, lançadores e equipamentos associados; monitoramento contínuo, em que uma equipe residente de inspeção verificaria as saídas principais das instalações de produção de mísseis a fim de determinar se os itens cobertos pelo tratado estavam deixando tais locais; e inspeções eventuais a fim de verificar a falta de itens em bases de operação de mísseis e em instalações de apoio. O Artigo XIII estabeleceu a Comissão Especial de Verificação (*Special Verification Commission, SVC*), que

serviria como fórum para discussão e para resolução de questões relativas à implementação e à aquiescência aos termos do tratado. Ela consideraria procedimentos que melhorassem a viabilidade e a efetividade do tratado e determinaria características e métodos de uso dos equipamentos de inspeção (Arms Control Association, 2002; Pike, 1995b).

O START I, assinado por Gorbachev e George H. W. Bush em julho de 1991, estipulava reduções de armas ofensivas estratégicas, que seriam realizadas em três fases ao longo de sete anos, a partir da data de entrada do tratado em vigor (Arms Control Association, 2002; Pike, 1996). Dentre os principais limites, cabe citar um teto de 1.600 “veículos de lançamento nuclear estratégicos”, englobando ICBMs e SLBMs desdobrados e lançadores associados, bem como bombardeiros pesados desdobrados; um teto de 6.000 ogivas “atribuídas” a mísseis e a bombardeiros, contadas a partir de procedimentos detalhadamente definidos no acordo; 4.900 ogivas em mísseis balísticos; 1.540 ogivas em 154 ICBMs pesados para os soviéticos, que concordaram em eliminar 22 lançadores de SS-18 em sete anos até atingir tal nível; e 1.100 ogivas em ICBMs móveis desdobrados (Arms Control Association, 2002; Pike, 1996). O START I não estipulava a destruição de ogivas removidas dos veículos de lançamento. As desdobradas eram restritas por meio de limites rigorosos para tais veículos e da destruição de excedentes (Bleek, 2002; Pike, 1996). O regime intrusivo de verificação envolvia inspeções locais e trocas regulares de informação, complementando meios técnicos nacionais (Arms Control Association, 2002; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Pike, 1996). Ele inclui notificações sobre sistemas e instalações, com dados sobre tópicos como conversão e eliminação, medidas cooperativas para a melhoria dos meios técnicos nacionais, testes de voo de mísseis, informação telemétrica, novos tipos de sistemas, inspeções, atividades contínuas de monitoramento e dispersão operacional.

Tal regime impedia a recusa de informação telemétrica e estipulava doze tipos de inspeções locais: linhas de base, atualização de informações, novas instalações, locais suspeitos, veículos de reentrada, dispersão pós-exercício, conversão ou eliminação, liquidação, instalações previamente declaradas, exibições de características técnicas de ICBMs / SLBMs e lançadores, exibições de distinguibilidade de bombardeiros pesados e ALCMs nucleares de longo alcance e exibições de linhas de base de bombardeiros pesados usados para testes de ALCMs que não tivessem sido antes inspecionados. Ele previa também monitoramento contínuo de instalações de montagem de ICBMs móveis e medidas cooperativas para a exibição de sistemas. Os dados relevantes sobre a aquiescência seriam trocados continuamente e sumarizados duas vezes ao ano num Memorando de Entendimento. A Comissão Conjunta de Aquiescência e Inspeção definia

procedimentos minuciosos que as partes deveriam seguir na implementação. Eles cobriam detalhes que faltavam nos documentos principais e eram destinados a construir confiança (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Pike, 1996; Wolfsthal et al., 2001).

A entrada do START I em vigor foi atrasada devido ao colapso da URSS, cinco meses após sua assinatura e aos esforços para desnuclearizar Ucrânia, Cazaquistão e Belarus. Em maio de 1992, pelo Protocolo de Lisboa, a Rússia e esses três países tornaram-se partes do START, e os representantes desses últimos concordaram em assinar o NPT como Estados que não têm armas nucleares. Representantes dos três Estados comprometeram-se a transferir as ogivas para a Rússia, e os EUA ajudaram-nos a destruir veículos de lançamento (Bleek, 2002). Em 1994, as partes trocaram instrumentos de ratificação em Budapeste, e o START I entrou em vigor. A implementação e a verificação procederam suavemente na segunda metade da década de 1990 (Davis, 2002; Pike, 1996). Em dezembro de 2001, foram concluídas as reduções mais amplas de armas estratégicas da História. Porém, como o START I não requer destruição de ogivas, norte-americanos e russos armazenaram-nas em quantidade considerável. O tratado vigorou até dezembro de 2009, período no qual as partes puderam requerer inspeções (Arms Control Association, 2002; Bleek, 2002; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Pike, 1996). O arsenal estratégico foi reduzido em mais de 40%.

Com a desintegração da URSS, membros da administração George H. W. Bush buscaram negociar reduções de armas ofensivas estratégicas ainda mais abrangentes que as determinadas pelo START I. O segundo Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Strategic Arms Reduction Treaty II, START II*, 1993) sistematizava o Entendimento Conjunto de Bush e de Boris Yeltsin na Cúpula de Washington, D.C., em junho de 1992, de assinar um acordo que seguisse o START I. O START II estipulava a redução dos arsenais estratégicos desdobrados de cada lado a 3.000 – 3.500 ogivas e proibia o desdobramento de um dos sistemas mais desestabilizadores no contexto da relação estratégica entre os dois países: os ICBMs MIRVados. O tratado utilizava regras de contagem de ogivas que eram semelhantes às do START I e previa a destruição de veículos de lançamento, mas não de ogivas estratégicas (Arms Control Association, 2002; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Bleek, 2002; Pike, 1995e). Ao fim da primeira fase, cada lado deveria ter reduzido seu número total de ogivas estratégicas desdobradas a 3.800 – 4.250 e, ao término da segunda, a 3.000 – 3.500 unidades. Nenhuma delas poderia estar em ICBMs MIRVados; somente aqueles mísseis com uma única ogiva seriam permitidos, e não mais que 1.700 – 1.750 delas poderiam estar desdobradas

em SLBMs, que poderiam ser MIRVados. O tratado incluía um Protocolo sobre Procedimentos para a Eliminação de ICBMs pesados e para a Conversão de seus lançadores em silos, um Protocolo sobre Exibição e Inspeção de bombardeiros pesados e um Memorando sobre Atribuição. O regime de verificação do START I aplicava-se ao START II, e novas medidas seriam inclusas, como a observação da conversão dos silos de SS-18, procedimentos para eliminação de mísseis, exibições e inspeções de bombardeiros pesados, inclusive daqueles que seriam reorientados para missões convencionais. Um protocolo prorrogou o prazo no qual as reduções seriam concluídas e no qual os limites provisórios deveriam ser atingidos. Isso foi necessário devido à dificuldade expressa por membros do Executivo russo de seu país cumprir as datas estipuladas inicialmente.

Nos EUA, o START II recebeu consentimento para ratificação em janeiro de 1996. A resolução de ratificação proibia a redução unilateral de armas ofensivas estratégicas norte-americanas antes da entrada do START II em vigor e sem o consentimento do Senado. Ademais, apontava que uma forma de dissuasão baseada apenas em armas ofensivas não poderia por ela mesma dar conta do ambiente estratégico emergente, caracterizado pela proliferação de mísseis balísticos de longo alcance e por esforços dos membros dos Executivos norte-americano e russo para a construção de uma nova relação baseada na confiança (Wolfsthal et al., 2001). Questões relacionadas à verificação do START II emergiram, como a capacidade dos membros do Executivo russo de cumprir as obrigações estipuladas e de arcar com os custos da aquiescência aos termos do acordo, além da necessidade de investimentos de longo prazo na modernização dos meios técnicos nacionais de verificação (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003).

Yeltsin submeteu o START II à Duma – câmara baixa do Parlamento russo – em 1995. A lei sobre ratificação que o presidente propôs não tinha qualquer interpretação, limitação ou condição para o Executivo, mas a mensagem de Yeltsin apontava que o START II poderia apenas ser implementado sob as condições de preservação e de interpretação estrita do ABM pelos EUA. A demora na votação russa resultou da forte oposição ao START II pelos membros da Duma. Muitos deles expressaram preocupação quanto à construção de novos ICBMs de apenas uma ogiva a fim de alcançar o limite de 3.500. Esses sistemas poderiam ser eliminados para atingir o limite imaginado de 2.000 – 2.500 ogivas para um START III ainda a ser negociado. Outro motivo de preocupação foi a capacidade significativa que os EUA têm de retornar ogivas armazenadas para os veículos de lançamento. Para os norte-americanos, grande parte das reduções poderia ser atingida pela simples remoção de ogivas dos veículos de lançamento, enquanto a maioria dos mísseis russos seria sujeita à eliminação física. Os membros da

Duma consideravam 2003 uma data inatingível para a implementação. O programa de Defesa Nacional Antimísseis norte-americano (*National Missile Defense*, NMD) foi também uma preocupação do Parlamento russo. Os russos opuseram-se a modificações significativas no ABM e viram limites sobre a NMD como pré-condição para a redução do número de suas armas ofensivas desdobradas (Wolfsthal et al., 2001).

Em março de 1997, Bill Clinton e Yeltsin assinaram, na Cúpula de Helsinki, a Declaração Conjunta sobre os Parâmetros de Reduções Futuras nas Forças Nucleares. Dentre os principais pontos definidos, cabe destacar 1) adotar o protocolo que prorroga o prazo de implementação do START II para 31 de dezembro de 2007; 2) iniciar negociações do START III imediatamente após a entrada do START II em vigor; 3) desativar os sistemas marcados para eliminação sob o START II por meio da remoção de ogivas nucleares ou de outras medidas acertadas até 31 de dezembro de 2003, a fim de evitar uma ampliação significativa do período em que as forças desdobradas manter-se-iam acima dos níveis do START II; 4) estabelecer duração ilimitada para todos os acordos correntes da plataforma START (Kimball & Kucia, 2003; Wolfsthal et al., 2001). Os parâmetros para a negociação do START III estipulados pela Declaração Conjunta incluíam a redução do número de ogivas estratégicas desdobradas a 2.000 – 2.500 até o fim de 2007. Além de estabelecer a destruição de veículos de lançamento, o START III deveria determinar a destruição de ogivas nucleares estratégicas a fim de promover a irreversibilidade das reduções (*Arms Control Association*, 2002). Os presidentes concordaram que o START III incluiria medidas relacionadas à transparência quanto aos inventários de ogivas estratégicas e aos materiais nucleares e disseram que explorariam medidas sobre SLCMs e armas táticas (Bleek, 2002; Wolfsthal et al., 2001). Em 1997, a secretária de Estado Madeleine Albright e o ministro das Relações Exteriores Yevgeniy Primakov assinaram em Nova York uma declaração conjunta que consolidava o compromisso de Helsinki de desativar os ICBMs marcados para eliminação sob o START II – os russos SS-18 e SS-24 e o MX Peacekeeper – até dezembro de 2003. Firmaram também protocolos sobre o ABM, que remetiam a preocupações russas. Clinton e Primakov concordaram em iniciar consultas informais, no nível de especialistas, sobre o START III antes da aprovação do START II pelo Parlamento russo (Kimball & Kucia, 2003; Wolfsthal et al., 2001).

Uma série de discussões e de crises políticas levou ao adiamento da votação do START II pela Duma: o bombardeio dos EUA ao Iraque em dezembro de 1998, as propostas norte-americanas de emendar o ABM a fim de desenvolver a NMD em janeiro de 1999 e o bombardeio da OTAN à Iugoslávia sobre a questão de Kosovo em abril. A votação favorável ao START

II foi obtida sob a administração de Vladimir Putin, em abril de 2000. A lei sobre a ratificação definia circunstâncias extraordinárias que permitiriam a denúncia do START II, como a denúncia do ABM ou o desdobramento de armas nucleares dos EUA em territórios de novos membros da OTAN. Ela determinava que o START II entraria em vigor somente com o consentimento norte-americano para a ratificação dos acordos de 1997 relacionados ao ABM. A controvérsia em torno do desdobramento da NMD tornou-se um obstáculo à entrada do START II em vigor e às negociações do START III. Em 1999, o Congresso norte-americano aprovou o desdobramento da NMD assim que “tecnologicamente possível”, a fim de proteger o país da ameaça emergente de programas de mísseis balísticos. Os membros do Executivo dos EUA tentaram – de forma fracassada – persuadir os russos de que tais defesas não minariam a segurança russa (Wolfsthal et al., 2001).

Após negociações intensas, Clinton e Putin tiveram em junho de 2000, em Moscou, uma reunião de cúpula na qual diversos analistas esperavam a aceitação, por parte dos membros do Executivo russo, de emendas ao ABM em troca da aprovação, por parte dos membros do Executivo norte-americano, de um limite de 1.500 ogivas para o START III. Porém, os representantes norte-americanos rejeitaram a idéia de reduções mais abrangentes. Embora a reunião não tivesse produzido muitos resultados significativos, os presidentes assinaram uma Declaração Conjunta sobre os Princípios da Estabilidade Estratégica, que reafirmava o papel do ABM como pilar dessa estabilidade, mas simultaneamente reconhecia que a comunidade internacional enfrentava a ameaça da proliferação de WMD e de seus veículos de lançamento. Os líderes apontaram que o ABM considerava possíveis mudanças no contexto estratégico e solicitaram aos membros de suas equipes que preparassem uma análise sobre medidas concretas para endereçar ameaças emergentes e, ao mesmo tempo, preservar a estabilidade estratégica. Eles notaram a importância do processo consultivo e expressaram o desejo de manter as consultas no futuro. Posteriormente, o Ministério das Relações Exteriores apontou que isso não significava que os membros do Executivo russo concordavam em emendar o ABM. Membros do Executivo russo avisaram que a denúncia unilateral do ABM pelos EUA iniciaria a denúncia de uma diversidade de acordos sobre controle e redução de armas pelos russos. O chefe das Forças de Mísseis Estratégicos Vladimir Yakovlev declarou que as atividades de inspeção e de verificação poderiam ser extintas e apontou possíveis alterações, como o equipamento de mísseis Topol-M com MIRV, a mudança do desdobramento de armas táticas, a ampliação do número de ALCMs nucleares e a retomada da produção de mísseis balísticos de alcance intermediário (Wolfsthal et al., 2001).

## A morte e a (nova) vida do controle de armas: a década de 2000

Em 24 de maio de 2002, os presidentes George W. Bush e Vladimir Putin assinaram em Moscou o Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions, Strategic Offensive Reductions Treaty, SORT*), mais conhecido como o “Tratado de Moscou”. Ele estipula a redução do número agregado de ogivas nucleares estratégicas dos EUA e da Rússia, de modo que, em 31 de dezembro de 2012, tal número não exceda 1.700 a 2.200 para cada país. Esse foi o primeiro acordo bilateral sobre reduções ofensivas estratégicas firmado por ambas as partes em quase uma década e representou, junto à Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica assinada pelos dois presidentes, um marco do novo relacionamento entre os EUA e a Rússia. Para Bush, o SORT liquidou o legado de hostilidade nuclear da Guerra Fria. Putin caracterizou o tratado como um “passo adiante”, que oferecia uma base forte para darem continuidade à resolução dos pontos críticos nas relações bilaterais, à administração das diferenças e à criação de oportunidades para os dois países, em conjunto com os aliados (Woolf, 2002).

Ao contrário dos acordos bilaterais anteriores sobre controle e redução ofensivos estratégicos assinados pelos membros do Executivo dos EUA e pelos da URSS / Rússia, o SORT não é minucioso, preciso ou completo. Ele não inclui definições detalhadas de sistemas, regras de contagem, procedimentos rigorosos para eliminação ou provisões próprias para verificação e monitoramento. O tratado não define quais ogivas nucleares estratégicas cobre – as desdobradas, as na reserva ou ambas – nem como serão contadas. Além disso, não estabelece limites ao número total de mísseis e de bombardeiros estratégicos e admite que cada lado determine a composição de suas forças ofensivas estratégicas desdobradas, não definindo contorno para elas no curso das reduções. O acordo não estipula como as reduções devam ser realizadas. Já que não determina a destruição de ogivas, possibilita que elas sejam simplesmente removidas do desdobramento e armazenadas para possível redesdobramento. O cronograma das reduções é incerto, pois o acordo não inclui limites provisórios. Isso permite que cada lado tenha autonomia para estipular como e quando, dentro do limite estabelecido, reduzir ogivas nucleares estratégicas. Ademais, o fato de as datas de implementação e de expiração do acordo serem as mesmas leva a crer que é tecnicamente impossível violá-lo. A cláusula de denúncia é distinta das de acordos anteriores. Cada parte pode efetuar-la por nota diplomática, e o prazo estabelecido para a efetivação da denúncia é de apenas três meses. O denunciante não precisa justificar sua decisão citando eventos extraordinários que ameacem seus interesses supremos. O acordo aponta

que a Comissão Bilateral de Implementação deva se reunir pelo menos duas vezes ao ano, mas detalhes como sua composição e o cronograma dos encontros não foram definidos. Com respeito à verificação, ambos os lados decidiram continuar confiando nas provisões do START I, mas o acordo expiraria em 2009 e não houve iniciativa de prorrogá-lo ou de estabelecer provisões para verificação específicas para o SORT (Woolf, 2002).

O Senado norte-americano aprovou a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado, por 95 votos a zero, em 6 de março de 2003. Em 14 de maio de 2003, a Duma aprovou a lei federal sobre a ratificação do SORT por 294 votos a 134. Em março, ela tinha decidido adiar a votação do tratado por tempo indeterminado, em face da preocupação com possíveis impactos políticos da então iminente ação dos EUA no Iraque. O Conselho da Federação russo votou favoravelmente ao acordo em 28 de maio (Boese, 2003). Com a finalização de tais procedimentos pelo Senado norte-americano e por ambas as casas do Parlamento russo, Bush e Putin trocaram instrumentos de ratificação do SORT em São Petersburgo, em 1º de junho de 2003, e o tratado entrou em vigor imediatamente. O SORT denotava, naquele momento, o compromisso inovador dos membros dos Executivos dos EUA e da Rússia de efetuar reduções ofensivas estratégicas de uma forma ao mesmo tempo juridicamente vinculante e maleável. Assim, o SORT é um novo instrumento para reduções ofensivas estratégicas, que tem, ao mesmo tempo, um alto nível de obrigação e um baixo nível de delegação – como seus antecessores –, mas um baixíssimo nível de precisão – de forma distinta aos que o precederam.

O presidente George W. Bush – bem como os principais membros do Executivo que o auxiliam em assuntos de política externa e de segurança nacional – visava à maximização da flexibilidade estratégica norte-americana para atender a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Ele desejava autonomia para definir a forma como implementar as reduções, a fim de com isso armazenar parte das ogivas nucleares estratégicas removidas do desdobramento, que poderiam ser redesdobradas em resposta a contingências potenciais. Ademais, desejava determinar, dentro de um limite agregado para o número de ogivas nucleares estratégicas, a composição e a estrutura das suas forças ofensivas estratégicas a fim de responder a contingências imediatas e imprevistas, evitando limites ao número total de veículos de lançamento estratégicos e sublimites numéricos ou banimentos de categorias de forças. Tendo conquistado o apoio de grande parte do Senado norte-americano, Bush firmou o compromisso de realizar reduções somente do número de ogivas nucleares estratégicas de um modo legalmente vinculante, mas de maneira a evitar excessivos custos políticos,

organizacionais e financeiros de novos tratados robustos, detalhados e extensos, que, por exemplo, impusessem um grande número de restrições à manutenção, à operação e à modernização de suas armas nucleares estratégicas. A flexibilidade do tratado abria espaço para a maximização da flexibilidade estratégica, desejada pelos membros do Executivo dos EUA e por grande parte do Senado norte-americano.

Mesmo cientes da falta de meios adicionais de verificação das reduções, de um cronograma para sua implementação até 2012 e de provisões para eliminação das ogivas e dos sistemas de lançamento, os senadores republicanos e alguns democratas ofereceram consentimento para a ratificação do tratado porque acreditavam que o SORT permitia maximizar a flexibilidade estratégica para que o país atendessem a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Grande parte dos democratas ofereceu consentimento para a ratificação do SORT porque observou que ele pelo menos oferecia uma plataforma para acordos mais densos e substantivos no contexto do novo relacionamento estratégico entre os EUA e a Rússia – um acordo que era “melhor que nada”.

Poucos meses antes da assinatura do SORT, alegando que o ABM impedia os EUA de se protegerem contra ataques de mísseis perpetrados por “Estados párias” ou por organizações terroristas, Bush disse que os EUA efetivariam a denúncia do tratado. Os russos não expressaram apoio à ação norte-americana, mas consentiram: Putin considerou a decisão de Bush “equivocada”, mas declarou que ela não ameaçava a Rússia nem colocava em risco o futuro das relações russo-americanas (Boese, 2002). Bush destacou que os EUA precisavam de liberdade e de flexibilidade para desenvolver as defesas antimísseis e que a decisão de denunciar o ABM não deveria implicar a eliminação dos laços com a Rússia (Boese, 2002). O secretário de Defesa Donald Rumsfeld, um dos principais oponentes do ABM na administração Bush, sugeriu que, com o tratado fora do caminho, o desenvolvimento de uma melhor relação entre os dois países era mais provável, porque se removia um “ponto problemático presente por tanto tempo”. Já o secretário de Estado Colin Powell, que foi o membro da administração Bush que menos ofereceu apoio à denúncia unilateral do tratado, descartou os receios de possíveis corridas armamentistas com a Rússia e com a China. Powell disse que as maiores indicações de que a Rússia não se sentia ameaçada eram os fatos de que Putin propusera reduções ofensivas estratégicas a um nível inferior ao sugerido por Bush – a aproximadamente 1.500 ogivas nucleares ou até menos, reafirmando em dezembro de 2001 o que dissera em meses anteriores – e de que gostaria de formalizá-las num acordo. O secretário de Estado explicou que as defesas norte-americanas não eram destinadas à proteção em relação

a um ataque dos governos russo ou chinês, mas de Estados “irresponsáveis” (Boese, 2002; Woolf, 2002).

Putin, que havia recusado insistentes propostas norte-americanas para denúncia conjunta do tratado, garantiu que a decisão não ameaçava a Rússia, pois o país tinha armas capazes de vencer defesas antimísseis. O presidente russo deixou claro que a Rússia consideraria o START II, que ainda não tinha entrado em vigor, como definitivamente morto quando a denúncia do ABM fosse efetivada. Segundo Putin, a Rússia adquiriria “o direito aos MIRV” assim que o ABM e todas as restrições associadas tivessem sido abolidas. O presidente russo descreveu a lógica por trás da decisão norte-americana como “não-convicente”, já que nem os terroristas nem os “Estados párias” “têm ou possivelmente teriam mísseis balísticos estratégicos”. Porém, afirmou que a decisão norte-americana não minaria as relações russas com os EUA ou com o Ocidente e enfatizou a importância da construção de uma maior interação entre a Rússia e a OTAN. Os representantes dos Estados-membros da aliança e os da Rússia comprometeram-se a criar um novo conselho que permitiria a eles identificar e buscar uma série de oportunidades para a ação conjunta (Boese, 2002).

Nos últimos anos da administração Bush, os EUA mantinham uma postura de maximização de sua flexibilidade estratégica e de abandono, negligência ou descaso em relação a compromissos mais densos no que dizia respeito ao controle de armas e ao desarmamento nucleares. Quase quinze anos depois do fim de Guerra Fria, os EUA continuavam a gastar bilhões de dólares anualmente na manutenção e na melhoria de suas forças atômicas. A administração Bush estava desdobrando uma capacidade nuclear de ataque preemptiva maior e mais precisa na Ásia-Pacífico e mudando a doutrina rumo ao direcionamento das forças atômicas estratégicas para complexos e centros de comando de armas de destruição em massa. O Departamento de Defesa estava atualizando os planos de ataque nuclear a fim de refletir a nova diretriz presidencial e a transição no planejamento de guerra de um plano operacional integrado pesado da época da Guerra Fria para planos de ataque mais flexíveis e menores destinados a derrotar novos adversários. Os objetivos maiores eram garantir a segurança dos EUA e de seus aliados e dissuadir, deter e, se necessário, derrotar adversários num conjunto amplo de contingências. Um desses novos planos apontava para o uso rápido de capacidades de guerra nuclear, convencional e informacional a fim de eliminar – preemptivamente, se necessário – alvos “urgentes” em qualquer parte do mundo (Norris & Kristensen, 2006a). Em resposta, a Rússia anunciava seus planos para novos sistemas e melhorias em alguns existentes. Em face das condições econômicas mais favoráveis do país, o governo buscava

reafirmar sua força atômica depois de anos de declínio. Putin disse que a Rússia estava restabelecendo exercícios militares de larga escala, enquanto muitos funcionários do Kremlin faziam declarações sobre a relevância da postura nuclear (Norris & Kristensen, 2006b).

Entretanto, desde 2009, uma mudança na direção da política dos EUA com relação ao controle de armas e ao desarmamento nucleares parece estar ocorrendo. Com o início do mandato de Barack Obama como presidente em janeiro daquele ano, ele e os membros de sua equipe indicaram a intenção de reverter algumas das principais políticas da Era Bush nessas áreas. No Executivo norte-americano, os principais atores concordavam na maior parte dos pontos substanciais da segurança, como a negociação de novos acordos densos para o controle e a redução de armas nucleares estratégicas com a Rússia. Obama, a secretária de Estado Hillary Clinton e outros membros do Executivo norte-americano disseram que desejavam mais reduções, em especial porque o START I expirou em dezembro de 2009. Clinton inclusive sinalizava que a não-proliferação nuclear e as negociações sobre reduções ofensivas estratégicas eram sua “mais alta prioridade” (Harvey, 2009). No nível internacional, embora ainda ressaltasse a importância das armas nucleares não-estratégicas na política de segurança em face da superioridade do arsenal convencional norte-americano, do alargamento da OTAN e da presença de sistemas atômicos dos EUA no território de países europeus (Kelleher & Warren, 2009), o novo presidente russo Dmitri Medvedev enfatizou o comprometimento de seu país com a busca do desarmamento nuclear sob o Artigo VI do TNP. O presidente ressaltava que ambos os países estavam reforçando seu compromisso em atingir um mundo livre de armas nucleares, aspiração constantemente ressaltada por Obama. Nas palavras de Clinton, arsenais enormes como os da Guerra Fria não eram necessários para proteger os EUA e seus aliados das ameaças principais do mundo contemporâneo: a proliferação nuclear e o terrorismo (Kimball, 2010). Segundo Collina (2009), os russos viam positivamente a disposição dos norte-americanos de negociar questões também relacionadas a veículos de lançamento com capacidade atômica, como ICBMs que poderiam ser armados com ogivas não-nucleares, e desejavam que esse novo tratado trouxesse uma ligação clara e explícita entre as armas ofensivas e o desdobramento da defesa antimísseis na Polônia e na República Tcheca. Entretanto, era improvável que se tocasse nessa ligação no novo acordo sobre armas ofensivas estratégicas em face dos obstáculos que ela poderia causar à ratificação desse novo tratado no Senado norte-americano. Ainda assim, uma declaração conjunta assinada pelos presidentes em julho de 2009 ligava ambos os temas, mas não os incorporava no texto de um novo ato juridicamente vinculante. No mesmo mês, Medvedev e Obama assinaram um acordo definindo as provisões do novo tratado, que poderia apontar para a redução

de arsenais estratégicos desdobrados a 1.500-1.675 ogivas e 500-1.100 veículos de lançamento, o que representava uma redução ainda maior do que aquela prevista no START I e no SORT (Collina, 2009).

Esse novo tratado foi concluído após um ano de intensas negociações entre norte-americanos e russos, permeadas por altos e baixos. O Novo START limita cada lado a não mais que 700 veículos de lançamento estratégicos nucleares desdobrados e 1.550 ogivas estratégicas desdobradas, o que representa uma redução de 30% em relação aos limites de ogivas existentes em 2010. Tal tratado também substituiu o regime de verificação do START I por um sistema mais efetivo e atualizado para o monitoramento da aquiescência nos seus dez anos de vida, podendo ser prorrogado por mais cinco. As reduções devem estar completas dentro de sete anos depois da entrada do tratado em vigor. Com isso, Obama e os membros de sua administração têm a intenção de restabelecer uma maior previsibilidade no relacionamento bilateral com a Rússia em padrões distintos aos buscados por Bush, reforçando o compromisso de fortalecimento do TNP na sua próxima Conferência de Revisão, em maio de 2010 (Kimball, 2010). A assinatura do novo tratado representa, segundo os membros da administração Obama, somente o primeiro passo na busca da redução do número e do papel das armas nucleares, tendo em vista sua aspiração a retomar as consultas para uma próxima rodada de negociações com os russos a fim de discutirem a eliminação verificável de ogivas estratégicas e não-estratégicas, desdobradas ou não, e a convidar outros Estados a se engajarem em negociações com o objetivo de ampliar a transparência sobre as capacidades nucleares, a confiança e a eliminação das armas atômicas. No nível doméstico, além de contar com o apoio de grande parte dos congressistas democratas e das ONGs ligadas à área de controle de armas e de desarmamento, Obama e sua equipe vêm se empenhando em mobilizar os senadores para que considerem e aprovelem o acordo até o fim de 2010, enfatizando particularmente o apoio do secretário de Defesa Robert Gates – no cargo desde 2006 – e de importantes republicanos, como os ex-secretários de Estado George Shultz e Henry Kissinger e o senador Richard Lugar, membro do Comitê de Relações Exteriores do Senado (Kimball, 2010). A minoria republicana pode, contudo, não estar disposta a abrir o caminho para um voto sobre o tratado antes das eleições parlamentares de 2010, o que pode atrasar a ratificação até o fim do ano ou até mesmo para 2011 (Collina, 2010).

Além disso, senadores republicanos como Jon Kyl continuaram a criticar possíveis negociações sobre limitações de programas de defesa antimísseis e a verificação do Novo START. Na barganha internacional com os russos, Obama levou em conta a preferência desses atores, tendo em vista a recusa a

propostas dos negociadores de Moscou sobre limitações em torno dos desdobramentos da defesa antimísseis destinada a conter mísseis de pequeno e de médio alcance do Irã. Como os acordos anteriores, o Novo START apenas reconhece a relação entre armas ofensivas e defensivas na linguagem preambular e, quanto à verificação, conta com um método de verificação mais efetivo e transparente que exige trocas mais rápidas de informação que o START I, bem como novas técnicas de identificação dos veículos de lançamento e dos níveis de desdobramento de ogivas (Kimball, 2010).

### **Considerações finais**

Com as administrações Obama e Medvedev, é possível observar que acordos mais densos e detalhados, com regimes minuciosos para a verificação, voltam a ter um papel importante para o controle de armas nucleares dos EUA e da Rússia a fim de fortalecer ainda mais a confiança mútua no contexto de uma Nova Relação Estratégica entre as duas maiores potências nucleares do planeta, mas levando em conta a necessidade de flexibilidade para enfrentar novas ameaças. Analisando a história do controle de armas nucleares entre os EUA e a Rússia, é possível observar que a forma e o conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência na área nuclear resultaram das alterações das preferências dos membros do Executivo de tais potências em relação ao balanço entre sistemas ofensivos e defensivos na política de segurança e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências atômicas tradicionais e de Estados-pária e atores não-estatais no nível internacional. Porém, por mais que tenha havido variações com relação ao conteúdo, tais acordos viabilizaram a criação de um compromisso de regulação do tamanho, da composição técnica, dos modelos de investimento e das práticas operacionais das forças atômicas pelo consentimento para o benefício mútuo. Assim, geraram condições para a limitação da competição numa corrida armamentista acirrada, a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate, a diminuição da probabilidade e do risco de guerra, a redução dos prejuízos caso um conflito viesse a ocorrer e a ampliação das seguranças regional e global.

Os acordos detalhados, extensos e precisos sobre estabelecimento de limites ou sobre redução efetiva do número de armas estratégicas e não-estratégicas dos EUA e da URSS / Rússia negociados durante a Guerra Fria e na década que a seguiu tiveram papel central na construção de uma relação estratégica mais segura entre as partes. Os regimes que eles estabeleceram permitiam o acesso à informação sobre o conteúdo de regras e as atividades das partes, oferecendo a segurança de que os representantes de um lado não tirariam vantagem do outro. Eles ampliavam expectativas de que as partes comportar-se-

iam de acordo com as regras, monitoravam a aquiescência em face dos altos incentivos para ruptura das normas e continham atores que contemplavam não aquiescer a acordos (Chayes & Chayes, 1995, p.135-153). Embora a relação política entre as partes fosse marcada pela suspeita e pela rivalidade, os acordos reduziam custos e incertezas da corrida armamentista, além de limitarem riscos militares da cooperação. Os procedimentos extensos, detalhados e rigorosos para verificação, por exemplo, asseguravam que qualquer tentativa de ruptura fosse detectada a tempo de permitir contramedidas apropriadas. Como a possibilidade de descoberta do comportamento desertor era alta e a de alcançar vantagem militar significativa era baixa, poder-se-ia ganhar pouco com a violação dos acordos (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Chayes & Chayes, 1995, p.174-179).

Na primeira década do século XXI, o papel de acordos complicados e minuciosos sobre controle e redução de armas nucleares foi questionado, tendo em vista seu nível excessivo de intrusão e os altos custos das atividades. Em termos financeiros e organizacionais, cabe destacar que as inspeções do INF custaram aos EUA cerca de US\$ 105 milhões por ano nos quatro anos iniciais de operação. Estimativas apontam que os custos de verificação do START I estariam na faixa de US\$ 100 milhões a US\$ 290 milhões ao ano (Chayes & Chayes, 1995, p.191). As provisões complexas e detalhadas – especialmente no ponto de vista de membros da administração de George W. Bush – apresentavam custos políticos e estratégicos, já que impunham restrições à operação e à modernização do arsenal nuclear, limitando a flexibilidade estratégica em face da emergência de ameaças (Sokov, 2002, 2003). Nesse contexto, inseriu-se o SORT, que não é altamente preciso ou complexo, nem mesmo tem provisões próprias para verificação. Porém, Obama e Medvedev recuperaram as lições da Guerra Fria e retornaram ao antigo padrão de tratados densos e minuciosos para o controle de armas nucleares visando a garantir maior estabilidade no relacionamento entre as duas grandes potências atômicas para o futuro, ao passo que ainda tentam acomodar a necessidade de fazer frente a Estados-pária e a organizações terroristas. O desafio para o futuro do controle de armas nucleares entre os EUA e a Rússia será a acomodação da responsabilidade dos instrumentos densos bilaterais e da flexibilidade estratégica para enfrentar as principais ameaças à segurança na contemporaneidade.

---

### Referências Bibliográficas:

ARMS CONTROL ASSOCIATION. U.S.-Soviet/Russian nuclear arms control. *Arms Control Today*, v.32, n.5, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2002\\_06/factfilejune02.asp](http://www.armscontrol.org/act/2002_06/factfilejune02.asp)>. Acesso em: 24 jul. 2004.

ASSENOVA, M. *The debate on NATO's evolution: a guide*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2003. Disponível em: <[http://www.csis.org/ee/NATO\\_Debate\\_guidebook.pdf](http://www.csis.org/ee/NATO_Debate_guidebook.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2004.

BARTON, J.H.; WEILER, L.D. (Ed.). *International arms control: issues and agreements*. Stanford: Stanford University Press, 1976.

BLEEK, P.C. U.S., Russia complete START I reductions. *Arms Control Today*, v.32, n.1, jan./fev. 2002. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2002\\_01-02/startjanfeb02.asp](http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/startjanfeb02.asp)>. Acesso em: 24 jul. 2004.

BOESE, W.. Bush announces U.S. intent to withdraw from ABM Treaty. *Arms Control Today*, v.32, n.1, jan./fev. 2002. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2002\\_01-02/abmjanfeb02.asp](http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/abmjanfeb02.asp)>. Acesso em: 24 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. Bush, Putin mending ties, sign SORT. *Arms Control Today*, v.33, n.5, jun. 2003. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2003\\_06/bushputin\\_june03.asp](http://www.armscontrol.org/act/2003_06/bushputin_june03.asp)>. Acesso em: 24 jul. 2004.

CENTER FOR ARMS CONTROL AND NON-PROLIFERATION. *Briefing book on the Bush-Putin Summit and the U.S. Nuclear Posture Review*. Washington, D.C., 2002. Disponível em: <<http://www.armscontrolcenter.org/2002summit>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. *Briefing book on Strategic Offensive Reductions Treaty or Treaty of Moscow*. Washington, D.C., 2003. Disponível em: <<http://www.clw.org/control/sort-briefing-book.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. *The new sovereignty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

COLLINA, T.Z. Administration pushes to finish "new START". *Arms Control Today*, v.39, n.7, set. 2009. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2009\\_09/START](http://www.armscontrol.org/act/2009_09/START)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. New START to be signed April 8. *Arms Control Today*, v.40, n.3, abr. 2010. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2010\\_04/NewSTART](http://www.armscontrol.org/act/2010_04/NewSTART)>. Acesso em: 4 abr. 2010.

DAVIS, R. A. Nuclear offensive arms reductions – past and present. *U.S. Foreign Policy Agenda*, v.7, n.2, jul. 2002. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0702/ijpe/davis.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

HARVEY, C. Obama sets new course on arms control. *Arms Control Today*, v.39, n.2, mar. 2009. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2009\\_03/Obama](http://www.armscontrol.org/act/2009_03/Obama)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

HERZ, J. Idealist internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v.2, n.2, p.157-180, 1950.

KELLEHER, C.M.; WARREN, S.L. Getting to zero starts here: tactical nuclear weapons. *Arms Control Today*, v.39, n.8, out. 2009. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2009\\_10/Kelleher](http://www.armscontrol.org/act/2009_10/Kelleher)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

KIMBALL, D. The nuclear arms control legacy of Ronald Reagan. *Arms Control Today*, v.34, n.6, jul./ago. 2004. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2004\\_07-08/Reagan.asp](http://www.armscontrol.org/act/2004_07-08/Reagan.asp)>. Acesso em: 24 jul. 2004.

\_\_\_\_. Next steps on New START. *Arms Control Today*, v.40, n.3, abr. 2010. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2010\\_04/Focus](http://www.armscontrol.org/act/2010_04/Focus)>. Acesso em: 4 abr. 2010.

KIMBALL, D.G.; KUCIA, C. Brief chronology of START II. *Fact sheets*. Washington, D.C.: Arms Control Association, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/factsheets/start2chron.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

NORRIS, R.S.; KRISTENSEN, H.M. U.S. nuclear forces, 2006. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v.62, n.1, jan./fev. 2006a. Disponível em: <[http://www.thebulletin.org/article\\_nn.php?art\\_ofn=jf06norris](http://www.thebulletin.org/article_nn.php?art_ofn=jf06norris)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

\_\_\_\_. Russian nuclear forces, 2006. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v.62, n.2, mar./abr. 2006b. Disponível em: <[http://www.thebulletin.org/article\\_nn.php?art\\_ofn=ma06norris](http://www.thebulletin.org/article_nn.php?art_ofn=ma06norris)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PIKE, J. Antiballistic Missile Treaty. In: \_\_\_\_ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995a. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/abmt/text/abm2.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

\_\_\_\_. Intermediate Range Nuclear Forces Treaty (INF). In: \_\_\_\_ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995b. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/inf/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

\_\_\_\_. Strategic Arms Limitation Talks (SALT I). In: \_\_\_\_ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995c. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/salt1/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

\_\_\_\_. Strategic Arms Limitation Talks (SALT II). In: \_\_\_\_ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995d. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/salt2/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

\_\_\_\_. Strategic Arms Reductions Treaty (START II). In: \_\_\_\_ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995e. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/start2/docs/start-95.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

\_\_\_\_. START I: chronology. In: \_\_\_\_ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1996. (atualização: 2002). Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/start1/chron.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

SOKOV, N. The agenda for arms control negotiations after the Moscow Treaty. *Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memos*, n.278, 2002. Disponível em: <[http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm\\_0278.pdf](http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0278.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2004.

\_\_\_\_. The Russian nuclear arms control agenda after SORT. *Arms Control Today*, v.33, n.3, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2003\\_04/sokov\\_apr03.asp](http://www.armscontrol.org/act/2003_04/sokov_apr03.asp)>. Acesso em: 24 jul. 2004.

WOLFSTHAL, J.B.; CHUEN, C.-A.; DAUGHTRY, E.E. (Ed.) *Nuclear status report: nuclear weapons, fissile material, and export controls in the former Soviet Union*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Disponível em: <<http://www.ceip.org/files/pdf/Status.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

WOOLF, A.F. *Nuclear arms control: the Strategic Offensive Reductions Treaty*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2002 (atualização 2003). Disponível em: <[http://www.usembassy.at/en/download/pdf/nucl\\_arms.pdf](http://www.usembassy.at/en/download/pdf/nucl_arms.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2004.

# Um Compreensível Esquema de Manobra: A Vida Além do Afeganistão e da Somália.<sup>1</sup>

Dave Sloggett<sup>2</sup>

Tradução de Francisco Eduardo Alves de Almeida<sup>3</sup>

---

## Resumo

O autor procura olhar além da idéia de manobra por força física para um novo conceito de manobra chamado de manobra cognitiva nos conflitos contemporâneos e examina o valor desse conceito e a contribuição potencial que o poder marítimo pode oferecer a essa nova forma de manobra.

---

## Abstract

The author looks beyond the idea of physical force manoeuvre to a new accompanying concept of cognitive manoeuvre in today's conflicts and examines the value of this and the potential maritime contribution to this.

## A Cegueira Marítima e seu Contexto Amplo

As acusações de “cegueira marítima” que foram feitas aos nossos líderes políticos nos últimos cinco anos vieram para ficar. As preocupações com os eventos ocorridos no Afeganistão levaram muitas pessoas a concluir que os

---

<sup>1</sup> Esse artigo foi publicado originalmente no periódico The Naval Review do Reino Unido em agosto de 2010. A autorização para a sua publicação foi dada por esse periódico para a Revista da Escola de Guerra Naval, dentro do intercâmbio acadêmico entre essas duas revistas científicas.

<sup>2</sup> O Professor Doutor Dave Sloggett é professor visitante e pesquisador associado do Centro de Estudos de Defesa do Departamento de Estudos de Guerra do King's College de Londres. O Professor Dr. Sloggett é membro do The Naval Review, do Royal United Services Institution e do International Institute for Strategic Studies.

<sup>3</sup> O CMG (RMI) Alves de Almeida é membro do CEPE/EGN.

políticos simplesmente nada compreendem quando se chega ao domínio marítimo. Entretanto, há uma preocupação prevalente nas sociedades ocidentais quando necessidades fiscais podem ameaçar os gastos em defesa e os investimentos que são vitais para a proteção do Reino Unido e suas vastas e importantes linhas de comunicação.

Os políticos lutam com o conceito de guerra depois do fim da chamada Guerra Fria. Muitos líderes dessa geração que conduz os destinos políticos nacionais têm pouco conhecimento dos tempos de guerra e consideram difícil correlacionar o tempo atual com um estado de guerra. A guerra está longe na memória e seu impacto no dia a dia da sociedade não é compreendido. A eles falta a realidade experimentada pelo público britânico no auge da blitz alemã com todas as suas privações. A parte as lembranças de curto prazo provocadas pela ameaça terrorista na população atual, tais como os ataques em Londres em julho de 2005 e das notícias das baixas no Afeganistão, a guerra não tem sido um assunto imediato para o público em geral.

Como um paradoxo, essa atitude do público e sua associada “cegueira marítima” chegam em um tempo no qual um grande número de ameaças enfrentadas pelo mundo tem se multiplicado sobremaneira. O público em geral está freqüente e prazerosamente alheio aos maiores perigos do mundo nesse século 21. Muitos não tomaram nem conhecimento do afundamento do Cheonan<sup>4</sup> nas costas da península coreana ou entenderam as implicações potenciais do fato de que a Coréia do Sul e do Norte ainda estarem tecnicamente em guerra.

Os ataques diários de piratas nas costas da Somália raramente recebem a atenção da mídia que é reservada, por outro lado, ao conflito no Afeganistão, com toda a sua dramaticidade, estórias de heroísmo e cerimônias emocionadas de repatriação de combatentes. Os teatros de guerra nos dias atuais são tratados como entidades separadas; pouca interação entre essas entidades existe na apreciação muito simplista da situação pelo público em geral. Contudo essa análise superficial, que é também um problema nos círculos políticos, desmente algumas importantes lições que estão surgindo nos vários teatros de guerra em que nossas forças armadas estão engajadas.

Nossas forças militares estão presentes em teatros caracterizados por panoramas sociais complexos que provêem uma mistura de atores rivalizando por influência e prestígio, cada um por si, frequentemente buscando objetivos locais. Isso tem sido comum tanto no Afeganistão como

---

<sup>4</sup> A corveta sul-coreana Cheonan foi afundada em 26 de março de 2010 próxima ao limite das águas territoriais perto da Coréia do Norte. Uma investigação posterior concluiu que o Cheonan foi atacado por torpedos lançados por um submarino norte-acoreano da classe Yeno. (NT)

na Somália. Olhando para outros lados não é difícil sugerir que existam outros locais no mundo com realidades sociais complexas similares, nos quais a etnicidade e tensões sociais no passado têm criado descontentamento e instabilidade. Somália é um desses exemplos de um Estado que, para todos os propósitos, não possui um governo constituído e funcionando. Sua habilidade de projetar poder e providenciar serviços sociais para a sua população é massivamente limitado pela complexidade dos clãs, senhores da guerra e grupos de criminosos operando em diversas partes do território do país. Esse é apenas um exemplo dos muitos que seriam fáceis de listar.

Com os progressos realizados no mar, ao se reduzir o número de seqüestros conservando as forças disponíveis e provendo uma unidade de propósito raramente vista na arena marítima internacional, os comandantes das forças-tarefa navais internacionais operando no Golfo de Aden e no Oceano Índico modelaram discretamente o ambiente marítimo. Enquanto há real progresso, há também uma unanimidade de que a solução para a pirataria, se ela efetivamente existe, se encontra em terra e não no mar e exatamente nesse ambiente que as dificuldades ocorrem, quando os políticos tentam conduzir suas ações no atoleiro de relações e agendas que compõem o panorama social somali.

Entender o que significa “cegueira marítima” não é difícil, se refletirmos sobre alguns pontos. A força tarefa naval internacional tem feito com pequeno alvoroço e preocupação grandes progressos. Entretanto, o público em geral e os líderes políticos são praticamente incapazes de reconhecer a significância das mudanças que ocorreram. Os ataques continuam, as táticas dos piratas estão se aperfeiçoando e os comandantes de navios estão mais resistentes ao serem abordados e é óbvio que se a força tarefa naval for retirada a situação rapidamente se deterioraria, ameaçando importantes linhas de comunicação marítimas. A plataforma para o progresso foi estabelecida no mar. A pergunta que surge é o que pode ser feito para se progredir em terra. Dadas as óbvias similaridades entre os universos sociais que existem na Somália e no Afeganistão, que lições poderemos tirar do Afeganistão em relação a Somália e da Somália em relação ao Afeganistão?

### **Manobra, Organizações Terroristas e Criminais Transnacionais.**

As conexões entre o crime organizado transnacional e o terrorismo internacional são os ingredientes dos debates políticos e acadêmicos que parecem incapazes de encontrar as palavras exatas para explicar ao público em geral as complexidades que mesclam os atores envolvidos. Mensagens simples, ilustrando a habilidade dos grupos terroristas em mudar as táticas

e os pontos focais de ataque, do ponto de vista físico para o cognitivo, não têm nenhuma ressonância com a população. É realmente difícil convencer essa população, uma vez que nos defrontamos com uma grande diversidade de adversários muito bem treinados em suas próprias terras. Em parte isso explica o aparente fracasso das mensagens do governo britânico que tentam convencer que as forças militares estão destacadas no Afeganistão para deter o ciclo de violência proveniente do Paquistão e assegurar que não haverá a repetição dos ataques tipo 11 de setembro nos Estados Unidos em 2001.

No entanto, há outra razão mais profunda para o fracasso dessas mensagens. Os cidadãos britânicos são sempre lembrados diariamente da natureza imediata da ameaça a nossa sociedade por parte de pessoas já vivendo no Reino Unido. Essa é realidade percebida diariamente pelo público britânico. A ameaça está em casa e como um pensamento subjacente, tal como onde os terroristas de 7 de Julho aprenderam a armar bombas, está além da compreensão para um cidadão médio inglês. Em tais circunstâncias é fácil perceber por que a mensagem passada pelo governo de que movimentar nossas forças militares no Afeganistão, contrariando uma tendência de saída pode reduzir a ameaça terrorista, não convence ninguém.

O mundo bipolar da Guerra Fria mudou para um multipolar composto de atores estatais e não-estatais. Organizações tais como o Hezbollah e o Hamas não podem simplesmente ser caracterizados como movimentos terroristas; eles executam atividades sociais efetivas apoiando as populações quando o Estado falha. Atores transnacionais como a alQaeda aprenderam a distribuir os seus recursos, criando franquias em outras partes do mundo, dispensando a necessidade de comando e controle centrais. Esses grupos usam a liberdade nos mares e em terra para agirem livremente. Nada novo nisso, alguns poderiam dizer, no entanto, como combatentes do século 21, eles reconhecem o poder da internet e da mídia para disseminar suas idéias para a maior audiência possível.

Os grupos terroristas transnacionais e organizações criminosas são a epítome de organizações flexíveis e ágeis que respondem rapidamente quando oportunidades aparecem. Eles aproveitam a inércia que existe em sociedades ocidentais, quando líderes políticos, que respondem as suas populações domésticas, solicitam permissão para conduzir operações militares. Restrições colocadas no envio de forças para o exterior são cruelmente exploradas, assim como há incertezas nesses países a respeito de ataques contra parceiros da coalizão. O recente recrudescimento da violência contra as forças polonesas operando no Afeganistão é um ardil cínico engendrado pelo talibã para enviar uma mensagem ao povo polonês,

já ressentido pela perda de uma geração de líderes no desastre aéreo de abril de 2010<sup>5</sup>.

Responder a essa ágil ameaça tem se mostrado difícil. O General Petraeus no Iraque congregou um grupo de assessores militares e civis para discutir e desenvolver novas formulações para a guerra contra a insurgência. Os resultados daquele exercício estão agora aparecendo nas doutrinas, tanto dos Estados Unidos da América como dos países da coalizão. No entanto, muito de seu foco até agora tem sido compreensivelmente voltado para ações em terra. Esse estudo sugere que, longe de se limitar o pensamento desse novo paradigma para ações em terra, as suas maiores implicações em matéria de guerra de manobra deveriam ser centradas na forma como nossos adversários, criminais e terroristas, utilizam a terra, o mar e o ar para se conduzir e ficar um passo a frente de nossas próprias ações. Eles operam dentro de nosso sistema decisório de comando e portanto possuem grandes vantagens. Como poderíamos reverter essa desvantagem ?

### **Lições de integração do Afeganistão e da Somália.**

Intrigantemente há uma simbiose entre as atividades militares em terra no Afeganistão e a natureza dos esforços da Marinha Real Britânica e seus aliados internacionais nas costas da Somália que ainda tem que ser discutida com maiores detalhes. A idéia da manobra cognitiva em vez da manobra física. Como poderíamos aprender das lições paradigmáticas da história para auxiliar a futura guerra de manobra, frequentemente mencionada, com uma aproximação compreensível ?

A linguagem de armas combinadas, que muitas vezes invocou imagens de guerra de manobra física sendo conduzida por forças expedicionárias, deveria presentemente também incluir a noção de manobra cognitiva. Enquanto alguns disserem que isto seja um renomear sutil do que já é uma bem praticada forma de guerra (operações psicológicas), advogada muitos séculos atrás por Sun Tzu, na prática ela é uma maior e fundamental mudança no paradigma de guerra. Esse novo paradigma estimula os aspectos psicológicos da guerra de serem elementos subordinados de operações militares para serem esforços principais do comandante. Essa forma de guerra, deve ser mencionado, pode ser aplicada diretamente a alvos

---

<sup>5</sup> No dia 10 de abril de 2010 um Tupolev da Força Aérea Polonesa caiu próximo a cidade russa de Smolensk matando 96 pessoas, incluindo o Presidente da República e sua esposa, o Chefe do Estado-Maior do Exército polonês, oficiais generais e diversos políticos. Essa tragédia foi considerada acidental (NT).

específicos no teatro e indiretamente a outros atores que podem também ser capazes de exercer alguma influência benéfica sobre o comportamento dos atores principais.

No Afeganistão a revisão das operações conduzida pelo general McChrystal em 2009 trouxe à baila a necessidade dessa fundamental mudança para ajudar a criar as condições para o progresso. Ele percebeu no contexto da construção do Estado e explorou o grau no qual um novo paradigma de manobra poderia ser criado, combinando elementos físicos (terra, ar, espaço e mar) com o cognitivo (incluindo atividades cibernéticas) para moldar uma aproximação ágil e manobrável, de modo a estabilizar as operações, retirando lições tanto da Somália como do Afeganistão, em verdade criando a base para uma aproximação verdadeira e compreensível para futuras operações de estabilização.

Existem poucas dúvidas de que as forças britânicas estejam fazendo o seu melhor, sob difíceis e extraordinárias circunstâncias, para trazer segurança a um país que em sua história raramente observou o que significa estar em paz. A cultura afegã está consolidada em costumes, crenças e tradições que considera a morte como um subproduto natural do cotidiano da população. A lei costumeira afegã é baseada na justiça reparativa não a clássica justiça retributiva que é o cerne do sistema ocidental.

Esse é um dos inúmeros eixos ortogonais que existem entre uma espécie de Estado democrático visualizado no Afeganistão por alguns líderes políticos ocidentais e outra espécie de Estado que poderia ser criado do legado histórico que retrata a situação real no terreno. Amalgamar essas duas posições fundamentais é o centro do problema enfrentado pelos comandantes militares que tentam estabilizar o Afeganistão. É exatamente onde a modernidade e a democracia se encontram com o feudalismo e o tribalismo. E é um local difícil de se estar.

Obter uma percepção real entre um Estado desejável para se combater, um governo que funcione, seja estável e que controle o seu próprio território e os problemas experimentados pelo país ainda governado por idéias que serviram bem a seus governantes anteriores é importante. Em sociedades como a do Afeganistão conceitos básicos como, por exemplo, o que significa ser afegão, ainda não estão sedimentados. Identidades sociais são centradas na tribo local, no clã e no parentesco. A idéia de um grande Estado é remota e inacessível. Em tais sociedades, mecanismos criados para conduzir pessoas floresceram e são passados de geração a geração por tradição oral. Parábolas e fábulas são usadas para definir a moralidade e o comportamento desejado e prover exemplos de precedentes legais que permitam decidir disputas locais.

Vinganças e o dever histórico de resgatar a honra familiar por meio de alguma forma de punição é crucial, de tal forma que alguns analistas os têm comparado ao sistema feudal da Idade Média. Existe toda a possibilidade de que as forças militares ocidentais possam criar as condições necessárias para a estabilidade no Afeganistão somente para perceber que o país retornou ao seu comportamento tribal baseado nos clãs. Para muitos a presença de forças militares no Afeganistão provê um ponto focal no qual se concentrarão recursos, antes da volta de velhas inimizades e do feudalismo. Parafraseando um provérbio pashtun “se levar cem anos para um pashtun vingar uma afronta, então ele está com pressa”.

Dado o clima inclemente e o papel central exercido pela terra em prover a alimentação suficiente, é surpreendente que comparações sejam feitas com o panorama feudal que foi uma vez parte da história britânica. O simples desafio da sobrevivência nessas difíceis circunstâncias, compele a se criar uma mentalidade capaz de se adaptar às privações provocadas pela guerra. A combinação da cultura afegã e sua história cria um projeto de longo prazo difícil de ser realizado. A Somália não é tão diferente estruturalmente do ponto de vista social.

Criar as condições que permitam o povo afegão abraçar a democracia com todas as suas idiossincrasias, será difícil e requererá uma abordagem especial em relação às operações de contra-insurreição que não podem ser esquecidas nas salas de aula. Adaptação, enquanto se mantém o contato, parece ser a abordagem; mostrar flexibilidade e agilidade de construir, a partir do nível local, em direção a comunidades auto-sustentadas e assim criar uma sociedade que seja capaz de celebrar a sua história, respeitando os seus costumes e ainda entrar no século 21. Catapultar a sociedade afegã do modelo do século 15, que ainda existe hoje, não é um projeto de curto prazo. A Somália está na mesma situação.

Igualmente, para aqueles que procuram negar a possibilidade de futuras grandes confrontações, aqui pode ser encaixada a dimensão marítima. A quantidade de Estados falidos ou em vistas de serem Estados falidos que agora se espalham no continente africano são um rico filão de futuras operações para nossas forças militares, uma vez que estejam desengajadas do Afeganistão. Está claro a partir de fontes ostensivas que grupos terroristas transnacionais se dirigem para onde existe instabilidade ou falta de governabilidade. O uso que eles fazem do domínio marítimo para contrabandear armas, narcóticos e pessoas ilustra esse ponto. Atores transnacionais desfrutam da liberdade oferecida pelo ambiente marítimo.

É difícil imaginar que as nações ocidentais sejam capazes de congregar suficientes recursos militares para auxiliar todos esses países a evitarem as armadilhas da instabilidade. Guiné-Bissau, Mali, Saara Ocidental são três lugares onde a Al-Qaeda certamente acredita ter futuro. Apesar de seus percalços na Somália, a Al-Qaeda não abandonou o uso da instabilidade nesse país para nutrir uma espécie de insegurança no qual pode atuar. Tensões entre grupos rivais são uma parte essencial do dia a dia na Somália e no Afeganistão. No dia 1 de maio de 2010 pelo menos 32 pessoas foram mortas e mais de 70 feridas quando duas bombas explodiram em uma mesquita em Bakara, Mogadíscio. A isso se seguiu um ataque aos soldados da força de paz da União Africana quando 20 militares foram mortos no que foi uma vingança perpetrada pelos combatentes islâmicos locais pela morte de dois líderes da Al-Qaeda no Iraque no início da semana. O movimento de um número de navios seqüestrados de Haradhere para Hoboyo na Somália por grupos sufistas, em razão dos ataques à cidade realizados por extremistas islâmicos, programados para serem contra a pirataria, indica a natureza variável do ambiente social.

A guerra mutuamente destrutiva entre grupos competindo por influência na Somália desafia a análise simplista. A situação no terreno é complexa. Grupos mudam de posição rapidamente; aliados frequentemente se tornam inimigos. A natureza do universo social local é diversificada. Criar soluções de cima para baixo, uma aproximação frequentemente pensada por líderes políticos ocidentais como apropriada, tem poucas chances de obter sucesso. Soluções de baixo para cima, nos locais onde os protagonistas assumem o controle da situação, necessitam indicar os pontos nevrálgicos dos quais uma aproximação geral para obter segurança pode ser desenvolvida. Seguem-se nessa linha idéias similares sendo testadas no Afeganistão.

A Mauritânia é outro país que tem recentemente sido exposto a atividades insurgentes de baixa intensidade, a partir de grupos com a marca da Al-Qaeda que tem todos os ingredientes para rapidamente se deteriorar. Manter o foco no Afeganistão, enquanto se tenta evitar que a situação fuja do controle no Sahel e no continente subsaariano da África é difícil. Colocar o “pé no terreno” necessita ser minimizado de modo a se evitar a alcunha de tropas ocupantes que muito fez para fermentar a insurgência tanto no Iraque como no Afeganistão. Essas lições estão sendo aprendidas pelos militares, embora em alguns casos, muito lentamente. É difícil adaptar a doutrina de teorias clausewitzianas nos últimos anos do século XX para aquela espécie de força que deve balancear uma aproximação de combate do tipo “hard” ou “soft power”.

## **Adaptando a contra-insurgência: um esquema compreensível de manobra.**

A adaptação de uma postura em relação à contra-insurgência será um tema ainda a ser discutido no futuro. Os insurgentes do século XXI têm simplesmente muito espaço para manobra, impedindo que sejam contidos ou mesmo eliminados por métodos cinéticos.

Enquanto existem muitas similaridades no panorama social existente naquelas áreas, cada país e sociedade tem seus próprios costumes, tradições e credos. Esses são importantes recursos potenciais a serem considerados no desenvolvimento de uma aproximação para uma manobra cognitiva que poderá complementar as atividades no domínio físico. Qualquer guerra expedicionária nessas áreas terá que ser conduzida entendendo-se os elementos constituintes da história social local se forem aplicados o tipo “soft power”. A análise do ambiente em futuros potenciais conflitos terá que ser conduzida em novos níveis se quisermos ter sucesso otimizando os investimentos e o desenvolvimento de forças.

Novos indicadores de possíveis Estados falidos devem ser desenvolvidos a partir de indicadores econômicos tradicionais. Indicadores demográficos e étnicos deverão ser cada vez mais importantes. O complexo panorama social é problemático. Afeganistão, Iraque e Somália têm indicado muitos exemplos para ilustrar esse ponto. Porém é vital estar preparado para as diferenças sutis existentes entre países que superficialmente parecem desenvolver modelos regulatórios similares de suas sociedades. A aplicação local de “soft power” precisa considerar a natureza complexa das sociedades e seus modos de praticar a lei baseada nos costumes, com todas as dificuldades associadas e os pontos que transparecem ao se enfatizar ações baseadas na tradição oral.

Apesar desse tema ser difícil, não é completamente intratável. Alguns analistas têm se referido a campanhas contra-insurgentes contemporâneas como “problemas capciosos”<sup>6</sup>, inerentemente insondáveis. Esse caso está longe de ser verdade. Existem formas de digerir esse enorme “elefante”. Isso vai requerer novas idéias e abordagens. A inteligência coletiva é uma ferramenta oferecida para se desenvolver o entendimento das forças que fragmentam essas sociedades e as respostas das coalizões multinacionais. Essa aproximação coletiva pode cruzar com muitos limites tradicionais e abraçar qualquer um ou qualquer organização que tiver a habilidade de

---

<sup>6</sup> A expressão em inglês é “wicked problems”. Traduza “problemas capciosos” ao invés de “problemas malvados” como sua tradução literal. (NT)

adicionar valor para desenvolver e compreender a situação. Isso será uma resposta conjunta verdadeira que cruza as linhas defeituosas governamentais, que são pontos de fraqueza inerentes em situações de respostas civil e militar.

Respostas que podem associar as percepções operacionais obtidas pelas tropas no terreno com as perspectivas acadêmicas e com as informações de outros atores governamentais são necessárias. Utilizar informações e perspectivas dispersas e assim visualizar o panorama social e suas vulnerabilidades se tornam extremamente importantes. As tarefas imputadas aos centros de agregação de informações a bordo de porta-aviões e em outros navios capitais são vitais se os comandantes estão tentando projetar “soft power” do mar para terra. A capacidade de influenciar eventos na Somália pode requerer uma aproximação direta e indireta, usando-se a diáspora internacional indiretamente para tentar e moldar as condições no terreno.

De modo a construir um balanço adequado, os comandantes necessitam utilizar a tecnologia para obter arranjos coletivos em tempo real e não real em diferentes níveis de classificação para criar uma mistura eficaz de informações ostensivas e classificadas. A capacidade de responder rapidamente às situações, utilizando as ações criadas por eventos que chocam e horrorizam as populações locais, é um aspecto crítico de modo a se criar situações favoráveis com muitas vezes populações relutantes. Isso é uma manobra cognitiva em sua melhor forma: aproveitar a iniciativa no nível tático e aproveitar as incompreensões que apareçam entre os insurgentes e a população local.

Suposições, frequentemente um problema crítico que é raramente apreciado em sua plena extensão, quando pessoas formam pontos de vista estereotipados de situações correntes, precisam ser rediscutidos e pontos de vista modificados. O “ethos” militar deve ser contestado; algumas vezes, uma pausa para reflexão e discussão é apropriada. Enquanto o tempo é vital no nível tático no caso de engajamentos, na aplicação de “soft power” a rate de manobra necessita ser ajustada para um tempo diferente; em alguns casos o avanço do caracol deve ser o melhor. Alguns universos sociais temem a mudança. Eles dependem de seus costumes, credos e tradições que provejam portos seguros para muitas vidas que tem dificuldades no viver e sobreviver. Enquanto a manobra física pode ocorrer em um passo muito acelerado no campo de batalha sempre em movimento, a manobra cognitiva tem um diferente observe, oriente, decida e aja (OODA). Compreender o pensamento dos inimigos para ganhar tempo é bem diferente quando se manobrando cognitivamente.

É assim axiomático que mudar o comportamento de pessoas ou no jargão militar influenciar suas ações, toma tempo. Isso é especialmente

verdadeiro quando as atividades criminais tais como pirataria, oferecem um acesso a um inteiramente novo, mas algumas vezes culturalmente estranho modo de vida. Para um pescador da qual a sobrevivência tem sido ameaçada por pesqueiros em atividades ilegais, a diferença entre ganhar 300 libras por ano e 20.000 libras por ano é extremamente significativa.

A necessidade de desenvolver habilidades para projetar “soft power” de um ambiente naval para terra sem “pisar” em terra é importante. Em sua discussão sobre a segurança marítima o Almirante Sir Trevor Soar<sup>7</sup> apontou a questão importante de que o “soft power” por si só é incapaz de produzir um resultado favorável quando defrontado por um inimigo determinado disposto a utilizar diferentes formas de guerra assimétrica agora disponíveis. Ater-se a novos conceitos discutidos na mídia não é reservado somente para nossas próprias atividades militares. Nossos inimigos podem recorrer a esses conceitos da mesma maneira.

Na província de Helmand<sup>8</sup> a fábrica que produzia explosivos artesanais surgiu antes dos Estados Unidos da América chegar a esse local. O problema que ocorre é que no Ocidente o processo político faz com que qualquer “novo conceito” seja uma intensa e especulativa questão de mídia e frequentemente produza discussões acaloradas. No mundo globalizado no qual vivemos as operações militares tais como a planejada pela ISAF<sup>9</sup> em Kandahar em junho de 2010, deve ser disseminada na imprensa por muitas semanas antes mesmo de começar. A população civil necessita ser engajada e o auxílio oferecido. A surpresa nos níveis operacional e estratégico permanece, deixando somente aos comandantes táticos alguma liberdade local para conquistar os seus objetivos. É um fato que a imprensa e o aumento no escrutínio público, legal e político moldou o espaço de manobra disponível para os comandantes militares tais como Montgomery, Patton, Eisenhower e MacArthur. A “guerra dos povos nos dias atuais”, expressão cunhada pelo General Sir Rupert Smith<sup>10</sup> contrasta marcadamente quando se pensa em liberdade de manobra para comandantes militares ocidentais.

---

<sup>7</sup> Atual Comandante em Chefe da Esquadra Inglesa (Commander-in-Chief Fleet of the Royal Navy). (NT)

<sup>8</sup> Província do Afeganistão onde tropas da ISAF conduziram diversas operações contra-insurgência. Nesse local existiam fábricas que produziam explosivos artesanais para atacar tropas norte-americanas e britânicas. (NT)

<sup>9</sup> ISAF - International Security Assisted Force, tropa da OTAN, comandada pelo General norte-americano David Petraeus, atuante no Afeganistão. (NT)

<sup>10</sup> O General Sir Rupert Smith do Exército britânico foi Sub-Comandante Supremo Aliado na Europa (Deputy Supreme Allied Commander Europe) entre 1999 e 2001. (NT)

## A Dimensão Marítima

De todos esses comandantes militares mencionados MacArthur foi o chefe que compreendeu melhor as ligações potenciais entre os domínios marítimo e terrestre. A grande idéia de manobra desse comandante nas costas de Inchon e a surpresa tática obtida, apesar de uma falha na segurança operacional, foi baseada em uma aproximação indireta. O desbordamento físico do inimigo, também, tem paralelo no domínio cognitivo. Essa é a chave para o desenvolvimento de uma aproximação compreensiva à guerra de manobra que abarca os elementos físicos e cognitivos em uma forma balanceada e diversificada. Um elemento potencial de uma aproximação compreensiva à guerra de manobra nas costas da Somália é considerar o potencial para engajamento de dispersões populacionais no Ocidente, de modo a prover pontos de referência em comportamentos em seus Estados.

O general Schawarzkopf desenvolveu uma manobra na Guerra do Golfo que continha uma ameaça importante proveniente do domínio marítimo usando técnicas de dissimulação para forçar as forças iraquianas no Kuwait a esperar diversos eixos potenciais de ameaça ao mesmo tempo. A simples presença de forças-tarefa no Golfo Pérsico aumentou a complexidade no planejamento iraquiano.

Sincronizar os esforços militares em terra e no mar pode, dessa maneira, prover benefícios adicionais. No entanto, essa necessidade não deve ser criada somente no domínio físico; deve ser criada também no domínio cognitivo. Isso mencionado, existem ocasiões quando essa aproximação cognitiva tem suas próprias limitações. A recente retirada de forças quenianas de suas obrigações em combater piratas, alegando não possuir os recursos necessários, retira um ponto importante de toda essa aproximação. No presente, parece que os resultados da pirataria ultrapassam a ameaça de captura. Outros pontos necessitam ser descobertos.

Enquanto é difícil usar a situação na Somália como um paradigma para futuras operações combinadas em terra e no mar, existem algumas percepções que podem ser trabalhadas. É bem sabido que o desenvolvimento urbano das linhas de costa no mundo continua a se desenvolver rapidamente. Estatísticas sugerem que brevemente 60 a 70% da população mundial estarão vivendo em uma faixa litorânea. Esses serão pontos fulcrais de futuras confrontações e conflitos a respeito de recursos. A guerra de manobra no litoral não será irrelevante no século XXI.

A habilidade de projetar “hard” e “soft power” no litoral deve ser fundamental se operações de estabilização forem conduzidas de modo a prevenir o colapso de Estados, impedindo que grupos terroristas conduzam

suas atividades. Enquanto as forças marítimas podem se confrontar com piratas nas costas da Somália, é em terra onde as soluções surgirão. Auxiliar a criar condições que possam ajudar as relações com comunidades locais é fundamental, daí a necessidade de influenciarem do navio para a terra, algo que as forças navais que operaram nas costas de Serra Leoa em 2000 fizeram muito bem. Apenas por fundear próximo ao litoral essas forças enviaram uma mensagem poderosa aos rebeldes que atuavam em Freetown. Essa foi uma aplicação direta de influência da força tarefa para a comunidade local e os insurgentes. A complexidade da situação na Somália requer uma aproximação diferente, uma que também indique intenções em somalis que vivem fora de seu território.

No Reino Unido vive uma vibrante comunidade de somalis que pediu asilo político em razão do caos em seu país. Somalis aproveitam o aumento de contato com familiares e amigos, em razão das melhorias nos sistemas de telefonia móvel. Os preços das ligações internacionais em queda têm dado oportunidade para que ocorram contatos quase que diários com suas famílias e clãs. Esses canais indiretos permitem que se influencie a população local na Somália. Embora não se utilize a aproximação direta, como ilustrado, por exemplo, pela ação conduzida por comandos franceses para libertar reféns aprisionados no iate “Ponant”<sup>11</sup> ou as ações conduzidas pelas forças-tarefa internacionais, essa iniciativa permite que somalis vivendo em outros países consigam falar diretamente com outros somalis. O uso dessa dispersão populacional não é o único instrumento disponível. Ele é apenas parte de um esquema de manobra mais amplo que já vem sendo conduzido nas costas somalis pelas forças tarefa internacionais com sucesso cada vez maior, ao utilizar recursos espaciais, aéreos e marítimos de modo a reduzir a liberdade de manobra dos piratas.

## Questões mais amplas

Apesar dos rumores em contrário, as ligações entre a pirataria e a insurgência em terra na Somália, que alimenta a insegurança, ainda tem que ser provadas além dos comentários anedóticos. O cisma fundamental que existe entre as interpretações linha dura sunitas do Islã praticadas pelos insurgentes e a mais pacífica escola islâmica sufista que é seguida pela maioria da população somali cria tensões que impedem uma maior

---

<sup>11</sup> O iate “Ponant” de bandeira francesa foi tomado por piratas da Somália no dia 4 de abril de 2008. Um grupo de comandos franceses foi enviado uma semana depois para o local e após pequena confrontação liberou 30 reféns e prendeu 6 piratas. (NT)

cooperação: depois da tomada da cidade de Haradhere pelo grupo radical islâmico Hizbul-Islam no dia 3 de maio de 2010 a derrota dos navios seqüestrados tiveram que ser alteradas. Esse grupo radical é conhecido por querer banir a pirataria, afirmando abertamente que essa ação é contrária a “sharia”. Manter a separação desses grupos radicais sunitas dos tradicionais sufistas é importante. Isso ajudará a criar as condições para aqueles recrutados para a pirataria ficarem inibidos em razão da incompatibilidade fundamental da pirataria e de que o Islã desafiará as ações de piratas. Essa é uma faceta importante da manobra cognitiva.

Essas linhas conflituosas no panorama social na Somália servem para controlar a pirataria. Preocupações profundas sobre o tipo de vida abastado adotado pelos piratas na forma como eles gastam o seu dinheiro de resgates alimentam as tensões com os chefes locais de pequenas vilas na costa, uma vez que esses anciões consideram um insulto a seus costumes e tradições as drogas, a prostituição e o comportamento criminoso em suas vilas. Enquanto está claro que a pirataria continua a evoluir em táticas e aumentar suas áreas de operação, seu aumento ou sobrevivência a longo prazo pode ainda estar depositada nas mãos desses poucos chefes locais na Somália que, apesar do caos estabelecido, se movem em direção a restringir as operações de pirataria, indicando as inconsistências que existem entre crenças e comprometimentos e o resplandecente tipo de vida dos piratas.

Essa forma de engajamento local daqueles com a habilidade de influenciar o comportamento de criminosos, agregado com outros elementos de uma compreensível aproximação de manobra nos domínios físico e cognitivo, oferece um caminho em relação a uma aproximação para futuras operações de estabilização. Enquanto superficialmente parece existir uma distância entre operações navais na costa da Somália e as operações terrestres no Afeganistão, uma análise mais aprofundada aponta áreas de similaridade que poderão prover padrões para o desenvolvimento de operações militares melhor planejadas e executadas no século XXI. Como entramos na segunda década do novo milênio essa é uma visão que vale a pena ser analisada e desenvolvida.

# O Diálogo entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento

Lier Pires Ferreira \*

De que serve o eterno criar,  
Se a criação em nada acabar?  
(Fausto, de Goethe)

## Resumo

---

O presente texto deriva de apresentação realizada, no dia 30 de julho de 2010, no II Seminário de Direito Internacional e Geopolítica do Petróleo, ocorrido no auditório da Escola de Guerra Naval - EGN. Trata-se de uma abordagem vestibular, que estabelece conexões entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento. No mérito, pretende-se firmar a tese de que o Direito do Petróleo, como toda e qualquer expressão da atividade humana, possui uma perspectiva finalística que, nos termos consignados pelo presente artigo, não pode ser outro que não o desenvolvimento integral do homem.

**Palavras-Chave:** Direito. Petróleo. Desenvolvimento.

## Introdução

Quem quer que deseje aproximar-se do Direito enquanto Ciência ver-se-á em um terreno movediço, onde as melhores proposições costumam advir das dúvidas, não das certezas. Quando o jurista observa o campo científico ao seu entorno, em especial nas Ciências Humanas, encontra um conjunto de métodos, teorias e conceitos que, em geral, são mais sofisticados e estruturados do que aqueles presentes no Direito. Essa assertiva é corroborada argumentativamente por Karl Engisch, segundo o qual

Quem se proponha a familiarizar o principiante ou o leigo com a Ciência do Direito (Jurisprudência) e o pensamento jurídico, ao tentá-lo vê-se a braços com

---

\* Doutor em Direito - UERJ. Professor do PPGD/UGF e Coordenador do Curso de Direito dessa IES. Professor da UCAM e do CP2. Pesquisador do PROEALC/UERJ. Advogado. E-mail: lier.rio@ig.com.br

uma série de dificuldades e dúvidas que não encontraria noutros domínios científicos. Quando o jurista, situado no círculo das ciências do espírito e da cultura, entre as quais se encontra a Jurisprudência, olha derredor, tem de constatar, angustiado e com inveja, que a maioria delas pode contar, *extra muris*, com um interesse, uma compreensão e uma confiança muito maiores do que precisamente a sua ciência.<sup>1</sup>

Essa perspectiva, válida para o Direito em geral, é ainda mais verdadeira quando o investigador se reporta ao Direito do Petróleo. Em uma seara onde a escassez das pesquisas é confrontada com poderosos e inconfessáveis interesses; todo e qualquer esforço de taxionomia tende a ser em vão.

A despeito dessas dificuldades, o presente artigo argumenta em favor da autonomia do Direito do Petróleo e, a partir do seu sentido finalístico, relaciona-o com o Direito do Desenvolvimento em uma síntese tão fundamental quanto elementar: o Direito do Petróleo, como o Direito geral, não pode ser neutro, posto que não flutua no éter. Como expressão de práticas, vivências e visões de mundo, o Direito do Petróleo deve ter claro conteúdo axiológico, que não deve ser outro que não o desenvolvimento integral do homem.

## O que é o direito do petróleo?

Há operadores do Direito que negam a autonomia do Direito do Petróleo. É o caso de Mauro Kahn, que afirma: “Minha posição é de que o Direito do Petróleo nada mais é do que o Direito Empresarial direcionado para as empresas da Indústria do Petróleo.”<sup>2</sup> Outros asseveram o oposto. Para Miguel Mirilli, o “Direito do Petróleo é uma matéria multifacetária, que envolve direito constitucional, regulatório, contratos, comércio internacional e etc.”<sup>3</sup> Com a sensibilidade e o cuidado daqueles que, conhecedores da matéria, não se permitem quedar em armadilhas, Marilda Rosado de Sá Ribeiro consigna que:

“Procuramos descrever as dificuldades decorrentes da escolha de um tema no âmbito de uma disciplina nova, o Direito do Petróleo, cuja autonomia não procuramos sustentar, mas cuja projeção é

---

<sup>1</sup> ENGISCH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. 10. Ed. Lisboa: FCG, 2008, p. 11.

<sup>2</sup> KAHN, Mauro. **O que é Direito do Petróleo?** Disponível em: <http://www.clickmae.com.br/home.asp?sec=1&cod=756&pag=coluna>. Consultado em: 26/07/2010.

<sup>3</sup> MIRILLI, Miguel. Disponível em: [http://www.nicomexnoticias.com.br/exibe\\_conteudo.asp?cod\\_conteudo=8454&codigo\\_menu=9](http://www.nicomexnoticias.com.br/exibe_conteudo.asp?cod_conteudo=8454&codigo_menu=9). Consultado em: 26/07/2010.

inegável nos meios universitários do exterior, reconhecendo que ela é profundamente influenciada pelos conceitos econômicos e técnicos que permeiam não somente o relacionamento em nível contratual mas também as demandas judiciais entre as partes privadas e entre estas e os Estados.<sup>4</sup>

A atividade petrolífera enfeixa problemas desafiantes, tanto para a perspectiva do advogado quanto para o jurista, uma vez que as questões suscitadas transitam por vários ramos do direito e desafiam as classificações tradicionais.

A interdisciplinaridade foi um dos pilares de nossas premissas de trabalho, na esfera jurídica e na busca de conceitos, soluções e fundamentos extrajurídicos, o que se reflete na orientação das conclusões.

As palavras acima, aliadas às experiências do autor, amparam uma percepção própria segundo a qual Direito do Petróleo é o ramo do Direito que trata dos aspectos jurídicos da regulação, produção e circulação de bens, produtos e serviços oriundos da indústria do petróleo. Sua estrutura complexa abarca, ao mesmo tempo, elementos de Direito Público e de Direito Privado, bem como temas de Direito Internacional.

No entanto, academicamente a afirmação de um conceito não vale por si. Por melhor que seja a sua formulação, por mais convincente que sejam seus termos, por mais apropriado que pareça para a descrição da realidade, é essencial que se envide um esforço analítico para que a validade de sua proposição possa ser corroborada. Esse é o esforço a seguir.

### **Decomposição Analítica: do conceito de Direito do Petróleo**

Esforços analíticos são, em geral, áridos e enfadonhos. Inobstante, o leitor qualificado por certo não deixará de reconhecer a importância da decomposição ora proposta. Dessa feita, pretende-se aqui destacar os seguintes elementos: a relação entre Direito do Petróleo e outras áreas do Direito; a afirmação das atividades petrolíferas como indústria; e a fixação dos Fundamentos, da Natureza Jurídica, das Fontes e do Objeto do Direito do Petróleo.

A relação entre o Direito do Petróleo e outras áreas do Direito é o primeiro elemento a ser detalhado. O Petróleo é um tema complexo que abarca diferentes áreas do saber, tais como Economia, Política e Relações Internacionais. Tais áreas, entretanto, não possuem relação unívoca com a questão jurídica. Assim, o desafio vestibular dessa seção é realçar as conexões existentes entre as

---

<sup>4</sup> RIBEIRO, Marilda. *Op. Cit.*, p. 02.

atividades petrolíferas e as diversas disciplinas das Ciências Jurídicas, deixando à vista os elementos que emolduram a legitimidade desse novel ramo do direito. Nesse desiderato, o Direito do Petróleo assume as seguintes relações preferenciais:

- a. **Direito Constitucional e Administrativo** – A produção petrolífera demanda normas constitucionais e regulatórias. No sistema vigente no Brasil, a ANP regula o segmento através de resoluções e portarias que precisam ser estudadas, interpretadas e cumpridas;
- b. **Direito Tributário** – Sozinha, a indústria do petróleo paga mais impostos que a maioria dos outros segmentos econômicos. A própria Lei do Petróleo apresenta a base tributária aplicável à indústria do petróleo, sem prejuízo de outras incidências tributárias e não tributárias prescritas na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional – CTN, e demais normas atinentes à matéria;
- c. **Direito Ambiental** – O meio natural é sempre ameaçado pelas atividades petrolíferas. Partindo do fato de que toda atividade humana é lesiva ao meio-ambiente, a discussão sobre os limites social e juridicamente aceitos em face das atividades petrolíferas, bem como sobre os mecanismos de precaução e prevenção aplicáveis a essa indústria, é uma questão absolutamente fundamental;
- d. **Direito Civil e Empresarial** – A ação civil é a base das atividades econômicas. Produtores, fornecedores e clientes constituem uma rede de interesses e necessidades cujo elemento disciplinador é o Direito. Nesse sentido, diferentes expressões do Direito Privado, como o Direito Empresarial, o Consumerista e o Direito dos Contratos são inseparáveis da indústria do petróleo;
- e. **Direito Internacional** – Normas firmadas entre sujeitos de Direito Internacional, bem como normas de direito doméstico que alcancem casos concretos com conexão internacional, são elementos indubitavelmente presentes na indústria do petróleo. Logo, os aspectos direta ou indiretamente vinculados ao cenário internacional estão estritamente vinculados à indústria do petróleo.

Interdisciplinar por natureza, o Direito do Petróleo tangencia diferentes áreas do conhecimento e, no que concerne ao Direito, várias de suas mais tradicionais disciplinas. De fato, em qualquer ordenamento jurídico, as atividades petrolíferas possuem uma feição constitucional e administrativa, relativa à organização, à estrutura e às funções do Estado; uma feição tributária, concernente às proposições legais atinentes à instituição, arrecadação e fiscalização de impostos e tributos; uma feição ambiental, concernente às normas que buscam ajustar a atividade humana ao meio ambiente; uma feição civil, direcionada à pessoa, aos bens, à sucessão, às obrigações e aos contratos; e uma feição internacional, relacionada às atividades de Estados, Organizações Internacionais e outros entes internacionais, bem como às questões de foro

doméstico que possuem conexão internacional.

Em nível conceitual, pois, a indústria do petróleo pode ser definida como um

“(...)complexo de muitas atividades variando desde a pesquisa do mineral em seus depósitos naturais até a distribuição de produtos refinados. O petróleo precisa ser encontrado no subsolo, ser extraído de seu reservatório natural para a superfície onde será manufaturado em mais de mil produtos diferentes, que serão transportados para os mercados e, num último estágio, vendidos aos consumidores do mundo inteiro. Petróleo cru e gás natural se localizam, de modo geral, em subsolo de origem sedimentar, numa certa posição geológica.”<sup>5</sup>

O poder e a magnitude dessa indústria, que abarca petróleo, gás e todos

Maiores Empresas do Mundo/2009 <sup>6</sup>	Maiores Empresas da América Latina/2009 <sup>7</sup>
1 - Royal Dutch Shell - Petróleo (Holanda) - US\$ Bi 458,3	1 - Petrobras (BRA) - US\$ Bi 242,7
2 - Exxon Mobil - Petróleo (EUA) - US\$ Bi 442,8	2 - Vale (BRA) - US\$ Bi 154,52
3 - Wal-Mart Stores - Varejo (EUA) - US\$ Bi 405,6	3 - America Movil (MEX) - US\$ Bi 104,7
4 - BP - Petróleo (Grã-Bretanha) - US\$ Bi 367	4 - Bradesco (BRA) - US\$ Bi 61,8
5 - Chevron - Petróleo (EUA) - US\$ Bi 263,1	5 - Itaubanco (BRA) - US\$ Bi 60
6 - Total - Petróleo (França) - US\$ Bi 234,6	6 - Ambev (BRA) - US\$ Bi 44,4
7 - ConocoPhillips - Petróleo (EUA) - US\$ Bi 230,7	7 - Banco do Brasil (BRA) - US\$ Bi 42,4
8 - ING Group - Financeiro (Holanda) - US\$ Bi 226,5	8 - Telefós (MEX) - US\$ Bi 36,3

<sup>5</sup> MARINHO JR. Ilmar Pena. **Petróleo**: soberania e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Bloch, 1970, p. 16-17.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://rankz.wordpress.com/2009/07/09/as-dez-maiores-empresas-do-mundo-em-2009/>. Consultado em: 26/07/2010.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://rankz.wordpress.com/2008/06/29/as-dez-maiores-empresas-da-america-latina/>. Consultado em: 26/07/2010.

9 - Sinopec - Petróleo (China) - Bi 207,8	9 - Wal Mart (USA) - US\$ Bi 28,6
10 - Toyota Motor - Automotivo (Japão) - US\$ Bi 204,3	10 - Itausa (BRA) - US\$ Bi 27,3

os seus derivados, são facilmente identificados quando se recorre aos números.

Como se depreende do quadro acima, em 2009 sete das dez maiores empresas do mundo, incluindo as duas primeiras, são *International Oil Companies* - IOC. Do mesmo modo, na América Latina, a maior empresa do subcontinente é uma empresa de petróleo.

Por evidente, *rankings* sem critérios de composição explícitos não devem ser sacralizados. Essa proposição é tão ou mais relevante quando se percebe que, embora a Petrobras não figure pela Wordpress entre as dez maiores empresas do mundo em 2009, seus números são maiores que o da francesa Total, que também pertence ao setor petrolífero. Por outro lado, é evidente que o *ranking* exposto, como outros congêneres, permite antever a grandiosidade da indústria do petróleo. Essa expressão faz recordar uma frase ouvida em 2005, por ocasião do **Fórum Paleozóicas**, promovido pela Associação Brasileira de Geólogos de Petróleo - ABGP, no Forte de Copacabana: “o melhor negócio do mundo é a indústria do petróleo bem administrada; o segundo melhor é a indústria do petróleo; e o terceiro é a indústria do petróleo mal administrada.”

A caracterização das relações entre o Direito do Petróleo e outras áreas do Direito, e a fixação do caráter industrial das atividades petrolíferas, conquanto importante, não basta para firmar sua autonomia no quadro das Ciências. Para isso, é importante demarcar seus fundamentos, sua natureza jurídica, suas fontes e seu objeto. Essa é a tarefa a seguir.

Juridicamente, o termo fundamentos refere-se às bases sobre as quais o Direito planta sua obrigatoriedade. Segundo Miguel Reale, “indagar filosoficamente do fundamento do Direito é estudar os valores enquanto deles resultem fins, cuja atualização possa implicar relações intersubjetivas; é penetrar no mundo das exigências axiológicas para determinar as possibilidades de realização de formas de coexistência social que sejam positivas.”<sup>8</sup> Não há dúvida de que, em cada meio social, existirão fundamentos distintos. No Brasil, tais fundamentos são a *soberania*, o *interesse público-social*

<sup>8</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 589.

e a *livre iniciativa*.

A **soberania**, ou seja, o atributo que garante independência na ordem externa e autonomia no espaço doméstico<sup>9</sup>, é um tema situado na interseção do Direito Constitucional (vide art. 1º, I, da Constituição Federal – CF/88)<sup>10</sup> com o Direito Internacional (norma *pacta sunt servanda*), sendo, assim, verdadeiro axioma do Direito do Petróleo. Tal se dá, pois, como demonstra Daniel Yergin<sup>11</sup>, a indústria do petróleo sempre esteve atrelada aos interesses geopolíticos e estratégicos dos Estados, refletindo tanto sua política doméstica quanto seus posicionamentos externos.

O **interesse público** é um conceito indeterminado. Contudo, isso não implica dizer que ele não tenha um núcleo duro, identificável em cada ordenamento jurídico. No Brasil, esse núcleo é indicado por Rui Cirne Lima, que veste o interesse público com a capa da *utilidade pública*. Para Lima, “utilidade pública é a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade.”<sup>12</sup> Nesse sentido, é nas normas constitucionais que se irá identificar o atual conteúdo do interesse público no Brasil.

De fato, o legislador constituinte, ao redigir o artigo 37 da CF/88, sintetizou esse conteúdo nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa forma, sumarizou o interesse público enquanto interesse social, distinto e hierarquicamente superior aos interesses estatal e privados.

A afirmação da **livre iniciativa** como um fundamento do Direito do Petróleo pode soar contraditória quando ladeada pelos princípios da soberania e do interesse público. Essa aparente contradição é tão ou mais significativa quando se sabe que, no presente, o Brasil dá um tom estatizante e nacionalista à exploração das reservas do *pré-sal*<sup>13</sup>. Inobstante, o próprio caráter industrial das atividades petrolíferas reafirma a essencialidade da

---

<sup>9</sup> PIRES FERREIRA, Lier; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo. *O Estado na Ordem Internacional*. GUERRA, Sidney (Org.). **Tratado de Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2008, p. 40.

<sup>10</sup> BRASIL. **Códigos Civil, Comercial, Processo Civil e Constituição Federal**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>11</sup> YERGIN, D. **Petróleo**. Uma história de ganância, dinheiro e poder. São Paulo: Scritta, 1992.

<sup>12</sup> LIMA, Rui Cirne. **Princípios do Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: RT, 1982, p. 15/16.

<sup>13</sup> Para maiores informações, ver: *Lula dá tom nacionalista ao pré-sal*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/9300/Lula-d%C3%A1-tom-nacionalista-ao-pr%C3%A9-sal>. Consultado em: 26/07/2010.

livre iniciativa.

Compreendida como a possibilidade de franco exercício da atividade econômica, a livre iniciativa é vista por José Afonso da Silva como “a liberdade de iniciativa [que] envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato”<sup>14</sup>. Da mesma forma, Lafayette Josué Petter afirma que “(...) o princípio da liberdade de iniciativa econômica constitui a marca e o aspecto dinâmico do modo de produção capitalista. Consiste no poder reconhecido aos particulares de desenvolverem uma atividade econômica”<sup>15</sup>.

No Brasil, entretanto, essa liberdade não é absoluta. O art. 170 da CF-88 reza que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”<sup>16</sup>. Essa ressalva é ratificada no próprio texto constitucional pelo art. 173, segundo o qual “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”<sup>17</sup>. Assim, a livre iniciativa tem seus limites determinados pela própria CF-88, na qual pontificam tanto o princípio da soberania quanto o da supremacia do interesse público. Essa limitação constitucional, de resto presente também no ordenamento infraconstitucional, busca harmonizar os interesses dos particulares com os imperativos de ordem pública que devem prevalecer em todo e qualquer Estado Democrático de Direito.

A questão da natureza jurídica é sempre complexa e de difícil determinação. Genericamente, determinar a natureza jurídica de um ramo do Direito consiste em indicar sua essência e classificá-lo no escopo mais amplo dos tipos e figuras jurídicas. Assim considerando, é plausível argumentar que, quanto à sua natureza jurídica, o Direito do Petróleo é o direito transdisciplinar de regulação sociopolítica, jurídica e econômica das atividades de pesquisa, exploração, produção e comercialização de petróleo, gás e derivados, podendo ter escopo doméstico (legislação, regulação, práticas, etc.) ou internacional (regulamentação, unitização da produção,

---

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 725.

<sup>15</sup> PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: RT, 2005, p. 164.

<sup>16</sup> BRASIL. **Códigos Civil, Comercial, Processo Civil e Constituição Federal**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

cooperação técnico-científica, etc.).

A questão das fontes, conquanto assaz importante, oferece menor labor conceitual. No Direito, fontes correspondem às origens do direito, à matéria prima pela qual ele floresce. As fontes podem ser materiais ou de produção; ou formais ou de conhecimento. São fontes materiais do Direito do Petróleo os meios pelos quais esse novel ramo do Direito é constituído. Aqui, destacam-se as relações políticas internacionais; a ação das grandes companhias domésticas e internacionais; as políticas estratégicas dos Estados e a atuação dos seus órgãos legiferantes. Quanto às fontes formais ou de conhecimento, estas são os modos pelos quais o Direito do Petróleo se manifesta. Nesse sentido, suas principais fontes são as normas tratadísticas internacionais; a *Lex Petrolea* (que se manifesta principalmente nos contratos-tipos e na jurisprudência arbitral); e as boas práticas da indústria do petróleo; além das normas constitucionais e infraconstitucionais de cada Estado hospedeiro.

Quanto ao objeto do Direito do Petróleo, este é o conjunto de temas, interesses e práticas petrolíferas que recebem tutela jurídica. Em outras palavras, são os valores materiais ou imateriais de uma relação jurídica atinente à indústria do petróleo. Dois exemplos recentes expressam o argumento. O primeiro é o sinistro da *British Petroleum* - BP no Golfo do México, em abril de 2010. O evento, de ampla repercussão internacional, causou danos humanos e ambientais incalculáveis. Agora, a BP anuncia prejuízo de US\$ 17 bilhões, diz que irá alterar seu portfólio e mudar sua “cultura” empresarial<sup>18</sup>. Será? O segundo é o acidente na China, em julho de 2010, que causou o vazamento de 1,5 mil toneladas de petróleo. O oleoduto da estatal *China Petroleum & Chemical Corporation* - SINOPEC rompeu e o óleo atingiu vastas áreas do Mar da China, campos de cultivo e estradas da província de Shandong. Mais uma vez, vidas humanas, animais e outros objetos de Direito foram duramente atingidos por práticas predatórias da indústria do petróleo<sup>19</sup>.

De plano, pois, surge uma questão. O Brasil está preparado para sinistros dessa natureza? No contexto da complexificação de suas atividades petrolíferas, o país já teve ao menos um acidente relevante na exploração do *pré-sal*. Em julho, um poço desmoronou no campo Libra, explorado pela ANP em serviço prestado pela Petrobras. Sem derramamento de óleo, o sinistro faz

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/07/bp-anuncia-prejuizo-de-us-17-bilhoes-no-2-trimestre.html>. Consultado em: 26/07/2010.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1586482-5602,00-ACIDENTE+CAUSA+VAZAMENTO+DE+TONELADAS+DE+PETROLEO+NA+CHINA.html>. Consultado em: 26/07/2010.

lembrar o risco da exploração em águas ultraprofundas. Por isso, até o final de setembro de 2010, o Governo Federal deverá estabelecer o Plano Nacional de Contingência - PNC, que prevê responsabilidades e procedimentos em caso de acidentes marítimos, além de articular as ações de empresas, da Marinha e da própria ANP<sup>20</sup>.

### **Aspectos jurídicos relacionados à exploração petrolífera e outros recursos naturais**

A partir dos anos 1950, os países em subdesenvolvidos trouxeram à baila a questão do regime de propriedade mineral. O objetivo era o reconhecimento internacional do direito à soberania sobre os recursos minerais existentes seus territórios. Essa demanda, então inédita para a indústria do petróleo, está na raiz da abordagem a seguir.

### **Soberania sobre os recursos minerais**

No rastro dessa discussão, foi aprovada a Resolução 1803/62 da Assembléia Geral das Nações Unidas - AGNU, pela qual a violação dos direitos à soberania sobre os recursos naturais de um país afronta o espírito e os princípios da Carta da ONU. Consoante as palavras de Alfredo Ruy Barbosa, essa resolução teve repercussão assaz negativa entre os grandes grupos econômicos multinacionais, que logo perceberam a irreversível ruptura provocada no sistema colonial ainda então dominante em vários países produtores de matérias-primas.<sup>21</sup>

Dez anos depois, a Resolução 88/72 da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD, ratificando os termos da Resolução 1803/62, reconheceu a legitimidade da nacionalização dos recursos naturais, com fulcro no exercício da soberania, pedra angular da sociedade internacional. Entretanto, essa nacionalização está condicionada

---

<sup>20</sup> A criação do PNC foi prevista há exatos vinte anos pela Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo - OPRC, de 1990. Por ela, os países devem definir sistemas de proteção e nomear responsáveis pelas atividades de recuperação. Há dez anos, a Lei nº 9.966/00 criou amparo legal para o PNC. Mas problemas técnicos e políticos impediram sua efetivação. E agora, em meio aos interesses, disputas ideológicas e expectativas sociais face ao pré-sal, haveria interesse político em aplicá-lo?

<sup>21</sup> BARBOSA, Alfredo Ruy. *A Natureza Jurídica para Exploração de Petróleo e Gás Natural*. In PIREZ, Paulo Valois (org.). **Temas de Direito do Petróleo e do Gás Natural II**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005, p. 3.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.un.org/spanish/documents>. Consultado em 23/12/2006.

à sua utilidade pública e ao pagamento de justa e prévia indenização.<sup>22</sup> Nesse percurso, outro edito importante foi a Resolução 3171/73 da AGNU, que concorreu para o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI, consolidada pela Resolução 3281/74 dessa mesma Assembléia. A Resolução 3171 deu fundamento jurídico para que os Estados pudessem controlar as atividades atinentes à propriedade, posse e exploração de seus recursos naturais. Anos depois, a Resolução 3556/80 da AGNU proclamou que a soberania plena dos Estados sobre seus recursos naturais e suas atividades econômicas era uma das metas fundamentais da NOEI, vez que o desenvolvimento exige um controle contínuo e eficaz por parte dos países sobre os recursos que lhe pertencem<sup>23</sup>.

Vê-se, portanto, que entre os anos 50 e 80 consolidou-se no plano internacional o princípio da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais. Tal princípio, de natureza político-jurídica, passou a ser considerada um autêntico “direito ao desenvolvimento”, projetando-se para o epicentro do diálogo Norte-Sul.

### **Sistemas jurídicos de propriedade do subsolo**

No que concerne à exploração dos recursos do subsolo, a doutrina comumente divide os sistema legais em quatro, a saber: regalista, fundiário, industrial e dominial.<sup>24</sup>

**a.** O **sistema regalista** ou regaliano está ligado aos direitos dos monarcas e ao regime feudal. Ele estendia ao proprietário do solo os direitos ao subsolo, mediante pagamento ao monarca, com exceção das jazidas de ouro, prata e sal, vistas como propriedades do rei. No Brasil, vigorou basicamente na Constituição de 1824;

**b.** O **sistema fundiário** ou acessão é aquele que concede domínio ilimitado ao proprietário do solo. Originário do Império Romano, estendia a propriedade do imóvel ao subsolo, considerado mero bem acessório ao solo. Hoje, com senões, esse sistema somente subsiste nos EUA. A legislação local impõe, por exemplo, limitações ao direito de propriedade do subsolo relacionadas à preservação das riquezas naturais; à proteção ao meio natural e aos direitos laborais; bem como ao exercício de poder de polícia. No Brasil, sistema fundiário vigorou

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> BARBOSA, Alfredo Ruy. *Op. Cit.*, p. 5-6.

<sup>25</sup> RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito Minerário Escrito e Aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 6

de modo limitado ao tempo da Constituição de 1891, refletindo o individualismo liberal e a força da burguesia rural do país<sup>25</sup>;

c. Surgido junto com o Liberalismo, o **sistema industrial** ou liberal pressupõe que as jazidas existentes no subsolo são *res nullius*, não pertencem a ninguém, razão pela qual o direito de exploração será concedido àquele que primeiro descobrir e revelar sua existência<sup>26</sup>;

d. O **sistema dominial** ou dominical surgiu com os conceitos de nacionalidade e soberania. Parte da premissa que os recursos naturais do subsolo pertencem ao Estado, como bens públicos. Para explorá-los, há concessão aos particulares.

### Contratos básicos da indústria do petróleo

Segundo Marilda Ribeiro, “contratos petrolíferos são a designação corrente para os instrumentos firmados entre o Estado - ou uma agência estatal ou empresa governamental - e uma ou mais empresas de petróleo, nacionais ou estrangeiras.”<sup>27</sup> Em caráter geral, os contratos da indústria do petróleo são divididos em tradicionais e contemporâneos.

A história dos contratos na indústria do petróleo tem início com a concessão outorgada em 1920 pelo atual Irã ao inglês William D’Arcy (*Concessão D’Arcy*). Tais contratos, tradicionais, não possuíam padrão definido, mas apresentavam as seguintes características: grandes porções territoriais; sem direito de desistência; longa duração, sem previsão de ajuste ou revisão; direitos exclusivos às IOC sobre as operações relativas ao óleo explotado; isenção de impostos e taxas aduaneiras; pagamento de *royalties* e taxa anual sobre o total de petróleo produzido; e fixação do preço do petróleo extraído exclusivamente pela IOC.

Os contratos tradicionais de concessão são, portanto, caracterizados pelo desequilíbrio entre as partes, já que a existência de grandes áreas reservadas às IOC; longos períodos de vigência (frequentemente maiores que 70 anos); obrigações vagas em termos exploratórios (restringem-se ao pagamento de *royalties* ou taxa anual); ausência de controle do país hospedeiro; e ampla liberalidade no que concerne à taxação e à produção<sup>28</sup>, são muito mais benéficos às IOC que aos Estados hospedeiros. Também conhecidos como *Tax and Royalty*, segundo Jorge Pedroso e Rafael Baleroni

---

<sup>26</sup> BARBOSA, Alfredo Ruy. *Ob. Cit.* p. 05-06

<sup>27</sup> RIBEIRO, Marilda. *Op. Cit.*, p.161.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>29</sup> PEDROSO JÚNIOR, Jorge Antônio e BALERONI, Rafael Baptista. *O Direito Empresarial Internacional Com Ênfase no Direito do Petróleo*. PIRES FERREIRA, Lier Pires; CHAPARRO, Verônica Zarate (coord.). **Curso de Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006, p. 470.

esses contratos são muito favoráveis às IOC pois asseguram a propriedade de um bem de elevada liquidez e vasta importância estratégica<sup>29</sup>.

Quanto aos contratos contemporâneos, oriundos do II pós-guerra, seus tipos básicos são as *joint ventures* e os contratos de associação; os contratos de partilha de produção (*production sharing agreements - PCA*); os contratos de serviço; os contratos de prestação de serviços com cláusula de risco; as modernas licenças; e os *leases* estadunidenses<sup>30</sup>.

As *joint-ventures* correspondem à modalidade associativa que faculta à estatal do Estado hospedeiro (*National Oil Company - NOC*) participação nos riscos e nos resultados da operação petrolífera. Nessa modalidade há convergência de interesses entre os sócios, além de negociações caso a caso sobre a participação da estatal na administração, decisões, treinamento de mão-de-obra e transferência de tecnologia<sup>31</sup>. Já os **contratos de associação**, um tipo de *joint venture*, prevêem a participação da NOC na rotina gerencial do contrato; *royalties* crescentes em razão do aumento da produção; financiamento das despesas de exploração correspondentes ao percentual da participação da empresa estatal com reembolso posterior em caso de sucesso; participação igualitária nos riscos das fases de desenvolvimento e produção; e partilha de resultados após a dedução dos *royalties*<sup>32</sup>.

Os **contratos de partilha de produção** são aqueles em que há participação da NOC na administração, ao passo que o risco da parte técnica e financeira da operação é assumida pela IOC. Nessa modalidade, a produção pertence ao Estado hospedeiro, sendo depois dividida entre a estatal e a empresa internacional de petróleo. A renda da IOC é sujeita à tributação e os equipamentos e instalações são de propriedade do país hospedeiro<sup>33</sup>.

Caracterizados pelo estabelecimento da execução de serviços mediante pagamento, os **contratos de serviço** são aqueles em que a IOC é contratada como prestadora de serviço, recebendo ou não remuneração em espécie (óleo cru). O Estado hospedeiro é proprietário de todos os ativos. Variante dos contratos em tela, os contratos de prestação de serviço com cláusula de risco estabelecem que os riscos e os custos são das empresas contratadas, cujo pagamento é efetuado somente após a concretização da produção. Havendo

---

<sup>30</sup> PIRES FERREIRA, Lier; OLIVEIRA JÚNIOR, Geraldo Fragoso. *Direito e Soberania: a nova realidade de Petrobras no setor de petróleo e gás na Bolívia*. GUERRA, Sidney; PIRES FERREIRA, Lier (Coord.). **Direito Internacional Ambiental e do Petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 280.

<sup>31</sup> RIBEIRO, Marilda. *Op. Cit.*, p.162.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.163-164.

produção de petróleo após a fase de prospecção, o pagamento pelo risco pode ser feito por meio de taxa fixa por barril ou pode ser escalonada de acordo com fatores como o tamanho da descoberta ou do capital de risco investido<sup>34</sup>. Os contratos de serviços recebem diferentes denominações conforme o país no qual é implementado: Acordo de Agência (Irã e Iraque), Contrato de Operação (Bolívia) e Contrato de Associação (Colômbia)<sup>35</sup>, etc.

As **licenças** permitem que a NOC do país hospedeiro tenha forte ingerência sobre o mecanismo decisório, prazos, especificação de programas mínimos e obrigações financeiras das IOC, inclusive aquelas relativas às normas de segurança do trabalho<sup>36</sup>. Modalidades contratuais muito adotadas no Mar do Norte, têm como principal característica o detalhamento das disposições presentes na Lei do Petróleo do Estado hospedeiro, que suprem as disposições mais simplificadas do contrato firmado entre as partes.

Por fim, os *leases* constituem o regime adotado nos EUA e, em nível estrutural, equivalem às licenças, conquanto incorporem aspectos típicos do regime minerário e petrolífero estadunidense, em especial os direitos de exploração do subsolo do proprietário da terra e a margem de negociação que existe entre estes e as empresas petrolíferas.

Além das formas clássicas, os contratos petrolíferos possuem formas híbridas que hoje predominam no cenário internacional<sup>37</sup>. As formas híbridas incorporam traços das formas básicas acima, com as peculiaridades das legislações e experiências dos Estados hospedeiros. Segundo Daniel Johnston<sup>38</sup>, as IOC e os países hospedeiros negociam seus interesses por meio de dois sistemas fiscais elementares: o sistema concessionário e o sistema

---

<sup>34</sup> CAMPOS, Adriana Fiorotti. *A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana Nos Anos 90*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.

<sup>35</sup> MARTINS, Luiz Augusto Milani. Política e Administração da Exploração e Produção de Petróleo. *Série Estudos e Documentos*, nº 35. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1997, p. 32-33. *Apud.* CAMPOS, Adriana Fiorotti. *A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana Nos Anos 90*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.

<sup>36</sup> RIBEIRO, Marilda. *Ob. Cit.*, p. 164.

<sup>37</sup> WAELDE, Thomas W. Innovations in Petroleum and Mining Licensing. In: ADVANCED SEMINAR ON PETROLEUM, MINERALS AND ENERGY SOURCES LAW, 10, Washington, D.C., 1992. *Energy and Resources Law* 92. Londres: IBA, 1992, pp. 393-410. *Apud.* RIBEIRO, Marilda. *Ob.Cit.*, 2003

<sup>38</sup> JOHNSTON, Daniel. *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts*. Tulsa (Oklahoma): Penn Well Books, 1994. p. 25. *Apud.* CAMPOS, Adriana Fiorotti. *A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana Nos Anos 90*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.

contratual. No entanto, tendo em vista as diversas variações existentes, é difícil classificar perfeitamente um contrato em alguma das modalidades básicas havidas hoje.

Dentre as formas híbridas, uma das mais importantes são os contratos de cooperação. Tais contratos possuem como principais objetivos a reunião de capital; a repartição dos custos de exploração e produção; e a obtenção da tecnologia necessária a cada projeto<sup>39</sup>. No âmbito desses contratos, os acordos de cooperação conjunta ou *Joint Operation Agreements* - JOA merecem franco destaque, pois são instrumentos contratuais que buscam repartir os riscos e os resultados do empreendimento entre as partes associadas. As empresas podem criar uma nova pessoa jurídica, ou atuar como forma de associação “não incorporada”, o que é mais usual. As operações, contudo, são conduzidas por apenas uma empresa, designada como operadora, que assume a liderança nos contatos com o país hospedeiro e na condução das operações<sup>40</sup>.

## Evolução dos Contratos do Petróleo no Brasil

Desde 1824, quando, após a independência, o Brasil começa a refletir sobre sua inserção internacional, prevalece a premissa de que o país, em face de suas dimensões geográficas; da magnitude dos seus recursos naturais; da quantidade de sua população; e da centralidade de sua posição meridional, deve constituir-se como um ator de primeira grandeza nas relações internacionais<sup>41</sup>. Na viabilização deste projeto o petróleo vem, desde o início do séc. XX, assumindo dimensões cada vez mais significativas.

As atividades petrolíferas deram seus primeiros passos no Brasil em 1858, quando a Coroa concedeu (Decretos 2266<sup>42</sup> e 2267<sup>43</sup>) os primeiros direitos para a extração de minerais utilizados em iluminação. Era o início de uma verdadeira epopéia. As primeiras menções específicas ao petróleo datam de 1864, quando o Decreto Imperial 3352<sup>44</sup> concedeu direitos de extração nas comarcas de Camumú e Ilhéus, na Bahia, pelo prazo de noventa anos.

---

<sup>39</sup> BARBOSA, Alfredo Ruy. *Breve panorama dos contratos no setor de petróleo*. Jus Navegandi, Teresina, ano 6, n.55, mar.2002 Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2794>>

<sup>40</sup> RIBEIRO, Marilda. *Ob. Cit.* 2003, p.198.

<sup>41</sup> PIRES FERREIRA, Lier. **Estado, globalização e integração regional**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p. 69.

<sup>42</sup> BRASIL. **Decreto Imperial 2266/1858**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Consultado em: 25/04/2007.

<sup>43</sup> BRASIL. **Decreto Imperial 2267/1858**. *Idem*.

<sup>44</sup> BRASIL. **Decreto Imperial 3352/1864**. *Idem*.

<sup>45</sup> BRASIL. **Decreto Imperial 4386/1869**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Consultado em: 25/04/2007.

À concessão de 1864 adveio a de 1869, que garantia direitos para lavra de carvão de pedra, turfa e outros minerais nas margens do rio Maraú, também na Bahia<sup>45</sup>.

A partir do Recôncavo Baiano, outros horizontes foram descortinados e novas concessões foram fornecidas até o final da I Guerra Mundial. Conquanto estruturadas sob o sistema regalista, não houve, aqui, um horizonte de concorrência privada tal como houve nos EUA. Logo, deve-se sempre destacar o papel do Estado na exploração do petróleo no Brasil.

Essa tendência estatizante ganhou contornos ainda mais nítidos a partir de 1919, quando o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil - SGMB, de 1907, tornou-se o braço oficial do Estado na atividade minerária e petrolífera. Embora não tenha achado petróleo, sua contribuição para o desenvolvimento da indústria petrolífera é expressiva. O SGMB não apenas fomentou o aparecimento da geologia e da mineralogia enquanto ciências positivas, mas subsidiou, com seus estudos, todo o desenvolvimento da indústria petrolífera a partir dos anos 30. É deste período o surgimento das primeiras companhias privadas de exploração de petróleo no Brasil, que disputavam espaços e recursos com as IOC que aqui se instalavam.

O mosaico de práticas e interesses constituído pelo aumento da presença estatal na formação da indústria petrolífera; pelo aparecimento de grupos nacionais privados; e pela presença de empresas estrangeiras, abriu rixas que descoberta de petróleo em Lobato só fez ampliar. Todos os principais atores estavam insatisfeitos. As IOC batiam-se contra a discriminação sofrida por serem estrangeiras. Já os empresários locais apontavam suas armas contra essas empresas e acusavam o governo de favorecê-las. Por fim, o Estado reclamava do baixo ímpeto empreendedor das empresas, quer nacionais ou estrangeiras.

Nesse contexto, o quadro político e jurídico brasileiro dos anos 30 era francamente estatizante. Marcado pela crescente concentração do poder político nas mãos do Executivo (traço exacerbado pelo Estado Novo); pelo aprofundamento das políticas de industrialização e produção substitutiva de importações; e por um novo conflito mundial, o petróleo tornou-se questão de segurança nacional. Por isso, ao longo dos anos 40, houve o recrudescimento das divergências políticas, cuja melhor expressão é a campanha "*o petróleo é nosso*"; e o robustecimento de uma perspectiva que já se tornara realidade em muitos países da América Latina: a estatização do petróleo via criação de uma NOC com direitos monopolísticos.

No início dos anos 50 a sociedade exigia uma solução para a questão do petróleo. Dado posto, buscando convergir as diversas posições que se digladiavam dentro do próprio governo, foi sancionada a Lei 2004/53, que

estabelecia o monopólio da União sobre a indústria do petróleo. Essa lei, que também redefinia as competências do Conselho Nacional do Petróleo - CNP, autorizava a União a formar a Petróleo Brasileiro como empresa estatal para o exercício do monopólio, incluindo a execução de quaisquer atividades correlatas ou afins às monopolizadas. Surge a PETROBRAS, aprovada pelo Decreto 35.308/54. Era o início do longo período de monopólio estatal, que chegou ao fim (?) nos anos 90.

### **Globalização, neoliberalismo e o fim do monopólio da Petrobras**

Diferentemente do que ocorria nos anos 50, quando as políticas de intervencionistas viviam seu período áureo, o Brasil dos anos 90 revela, na lição de Daniel Sarmento, que

O Estado passa a ser freqüentemente associado à ineficiência, à corrupção e ao desperdício. O seu papel de protagonista do processo econômico submete-se a intenso questionamento, imperando o ceticismo em relação ao seu potencial como ferramenta de transformação social. Sob tal perspectiva, torna-se hegemônico o discurso da privatização e da desregulamentação, encampado por inúmeros países, sob a batuta de órgãos internacionais como o FMI e o Banco Mundial.<sup>46</sup>

Sob os auspícios da globalização e do neoliberalismo, os anos 90 registram uma grande transformação na gestão do Estado, com impactos brutais na indústria do petróleo. De fato, a redefinição do planejamento estratégico do petróleo no Brasil foi parte de uma redefinição mais ampla do próprio Estado, cujas linhas mestras são as reformas econômica; político-partidária; judiciária; previdenciária; fiscal e tributária; todas inconclusas ou mesmo não iniciadas. O segmento de energia, do qual o setor petrolífero é parte, foi redefinida pela L. 8031/90, que criou o Plano Nacional de Desestatização - PND, cujo objetivo era “a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público.”<sup>47</sup>

Não se irá ponderar sobre o caráter devido ou indevido das atividades empresariais do Estado. Este julgamento cabe à história. No entanto, tendo

---

<sup>46</sup> SARMENTO, D. *Constituição e Globalização: a crise dos paradigmas do Direito Constitucional. Anuário: direito e globalização, 1: a soberania*. MELLO, C. (Coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 58.

<sup>47</sup> BRASIL, *Lei 8.031/90*, art. 1º, I.

sido redesenhado pela L. 9491/97, o PND chancelou em nível doméstico as transformações que estavam em curso na sociedade internacional desde os anos 70. Sessenta anos após a aplicação intensa de políticas nacionalistas e dirigistas, que lograram alcançar crescimento médio de 7% ao ano entre 1930 e 1980<sup>48</sup>, atingia-se o fim de uma era. De uma economia autárquica e estatizante, voltada para o mercado interno, passava-se para uma economia de mercado, crescentemente aberta, onde o papel dos agentes econômicos privados era cada vez mais valorizado.

Trazida para o centro dos debates político-jurídicos sobre o Estado, a regulação das atividades econômicas é “o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis.”<sup>49</sup> Nesse sentido, a regulação é a atividade de direito administrativo e econômico pela qual o Estado disciplina e orienta as atividades produtivas segundo os imperativos constitucionais e infraconstitucionais com fito à realização de um ideal socialmente determinado de interesse público.

Elemento relativo à razão de Estado, a regulação afigura-se como instituto de alta legislação administrativa e vetor contemporâneo de políticas públicas. Como tal, pode contemplar o papel ativo desejado para o Estado na promoção do desenvolvimento. No entanto, esta caracterização também permite ver que a regulação pode ser indevidamente apropriada como política governamental, funcionando, desta forma, como instrumento daqueles que possuem acesso privilegiado às estruturas formais do poder estatal. Para evitar essa malversação, “têm sido criados órgãos ou entidades autônomas, cujos dirigentes não podem ser exonerados *ad nutum* e cuja composição é feita de tal forma que tenda a ser heterogênea política e ideologicamente.”<sup>50</sup> Estes órgãos ou entidades, denominados agências reguladoras, possuem, segundo Mônica Landi, os seguintes objetivos gerais:

Atingir a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário; Impedir o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível

---

<sup>48</sup> FURTADO, C. *Fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 161.

<sup>49</sup> ARAGÃO, A.S. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 37.

<sup>50</sup> ARAGÃO, A.S. *Ibidem*, p. 87.

com os níveis desejados de qualidade do serviço; Garantir o serviço universal, como direito de cidadania, e qualidade do serviço prestado; Propiciar o estabelecimento de canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços, de forma a impedir discriminações injustas entre consumidores; Estimular a inovação (identificando oportunidades de novos serviços, removendo obstáculos e promovendo políticas de incentivo à inovação); Buscar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos; e Preservar a segurança e a proteção ao meio ambiente, fiscalizando as externalidades<sup>51</sup>.

Portanto, as agências reguladoras são instrumentos de busca de eficiência e estabilidade em uma dialética social multiforme. Conquanto sejam constituídas pelo Estado, guardam uma autonomia relativa, para cumprir as funções determinadas pela ordem jurídica.

Demarcado o quadro geral da atividade regulatória, a presente análise declina para o plano constitucional que as delimita e conforma. Nesse espírito, o art. 170 da CF-88 consigna que a ordem econômica do país está fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tendo como propósito assegurar a todos uma existência digna, observados os princípios a seguir: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte<sup>52</sup>.

Os princípios exarados pela Constituição balizam os marcos jurídicos nos quais se desenrola a ordem econômica e financeira nacional. Em nível macro, a Constituição afirma que a propriedade dos recursos naturais brasileiros compete exclusivamente à União<sup>53</sup>. Complementarmente, reza, em seu art. 176, *caput*, que “as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.”<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> LANDI, M. **Energia elétrica e políticas públicas**: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934-2005. São Paulo, 2006. (Tese de Doutorado) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia – EP/FEA/IEE/IF da Universidade de São Paulo, p. 31-32.

<sup>52</sup> BRASIL. **Constituição Federal**. Art. 170. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 20, IX.

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 176, *caput*.

De forma consorciada, estes dispositivos ratificam a disposição monopolista do legislador constituinte, que, face à indústria do petróleo, afirma-se nos seguintes termos:

(\*) Constituem monopólio da União:

*I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; [...].*

§ 1º *A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.*

§ 2.º A lei a que se refere o parágrafo 1º disporá sobre:

*I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.*

(\*) Emenda Constitucional n. 9, de 1995 (EC-09/95).<sup>55</sup>

Há que se notar, na menção ao art. 177/CF-88, que se trata do texto devidamente alterado pela EC-09/95. Tal como firmado por Ribeiro, “com o advento da Emenda Constitucional n. 9 em 1995, e da legislação ordinária

<sup>55</sup> BRASIL. *Ibidem*. Art. 177. (Grifos Nossos).

<sup>56</sup> RIBEIRO, Marilda. *Op. Cit.*, p. 310.

<sup>57</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas.** Limites e possibilidades da constituição brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 291.

<sup>58</sup> *Idem*.

<sup>59</sup> Em que pesem as inovações trazidas pela EC-09/95, não se pode olvidar que o art. 3º da L. 9478/97 fixa que “pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.”

posterior, algumas orientações foram redirecionadas. Tais alterações estiveram, junto com outros temas de relevo, no centro do debate institucional em torno do tamanho e do papel do Estado e da crítica ao intervencionismo estatal.”<sup>56</sup> Essa observação é importante já que a versão original da Constituição possuía forte viés nacionalista e estatizante. A EC-09/95, portanto, logrou alterar aquilo que Barroso denominou “densificação da intervenção do Estado na ordem econômica”<sup>57</sup> e “caráter nacionalista e estatizante”<sup>58</sup> da Constituição original.

Garantido o monopólio estatal<sup>59</sup> o exercício desta competência foi deixado para a legislação complementar. Isto possibilitou com que fosse flexibilizada a ação monopolista estatal. Decorrem daí dois resultados altamente significativos. Primeiro, uma política regulatória foi gradualmente substituindo a exclusividade da PETROBRAS sobre a indústria do petróleo. Segundo, também foi possível a construção de regras estáveis para que os investimentos privados fossem efetivados, de modo a garantir a prestação dos serviços públicos e a coibir os eventuais excessos dos agentes econômicos particulares.

Fixado o plano constitucional, a presente análise volta-se para o plano infraconstitucional. A partir dos anos 90, quando o consórcio entre as contradições e limites da organização do Estado no Brasil (inclusive o real esgotamento de suas possibilidades estruturais de promover o desenvolvimento) com a globalização das relações econômicas e comerciais (expressão e efeito do advento do paradigma neoliberal) expôs as insuficiências do longo período de dirigismo estatal, a necessidade de novos marcos regulatórios para o setor petrolífero restou evidente. No curso desta reflexão, parece claro que o corolário do monopólio estatal e da exclusividade de empresas públicas sob controle do Estado declinou progressivamente para uma atividade de regulação setorial que, visando a resguardar os interesses estratégicos do Estado, promoveu o câmbio de um modelo estatizante para outro, que privilegia a livre competição dos agentes econômicos.

Consoante o mandamento constitucional, a regulação do monopólio estatal do petróleo deu-se pela L. 9478/97, conhecida como *Lei do Petróleo*. Ela dispôs sobre a política energética nacional e criou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e a Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis - ANP. O CNPE é um órgão de assessoramento diretamente vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e

---

<sup>60</sup> BRASIL, L. 9478, 06 de agosto de 1997. Disponível em: [www6.senado.gov.br](http://www6.senado.gov.br). Consultado em: 21 de abril de 2007.

<sup>61</sup> ARAGÃO, A.S. *Ibidem*, p. 275.

Energia - MME. Sua atribuição é propor ao Presidente políticas públicas e medidas específicas para a otimização dos recursos energéticos nacionais. Já a ANP é uma autarquia especial integrante da administração federal indireta, vinculada ao MME e regulamentada pelo Decreto 2455/98, cuja finalidade é promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo.

O caráter especial da ANP é determinado pelo art. 7º da *Lei do Petróleo*<sup>60</sup> e significa que se trata de autarquia dotada “de considerável autonomia frente à administração centralizada, incumbida do exercício de funções regulatórias e dirigida por colegiados cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum*.”<sup>61</sup>

A delimitação legislativa é outra questão relevante para as agências reguladoras. No âmbito da *Lei do Petróleo*, o art. 1º firma os seguintes princípios e objetivos gerais:

I - preservar o interesse nacional; II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal; VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; IX - promover a livre concorrência; X - atrair investimentos na produção de energia; XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Pela exposição desses princípios e objetivos, resta evidente que a ANP possui ampla discricionariedade para disciplinar/normatizar editais de licitação e respectivos contratos de concessão, emitir normas gerais ou específicas, editar regulamentos técnicos e outros concernentes às suas atribuições. Esta discricionariedade é inerente à própria atividade regulatória que exerce, sendo indispensável para gerar a segurança jurídica e política necessária ao fortalecimento da indústria petrolífera nacional.

Concernente às atividades econômicas reguladas, o art. 5º da L. 9478/97 dispõe que as mesmas “serão reguladas e fiscalizadas pela União e

poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País”. As regras gerais para a exploração e produção do petróleo, bem com as normas para licitação e celebração dos contratos de concessão estão nos arts. 21 a 24, dos quais depreende-se que a exploração comercial das áreas licitadas pela ANP não confere aos concessionários direitos reais ou pessoais sobre elas, mas, unicamente, o direito de explorá-las e de apropriar-se do seu produto. Há que se observar também que, do art. 23, depreende-se que a ANP possui ampla competência para firmar relações contratuais, de modo que as cláusulas dos contratos de concessão bastam para criar obrigações e direitos para as partes contratantes, quer sejam particulares ou pessoas jurídicas de direito público.

Impende assinalar que no âmbito da L. 9478/97 uma das questões mais polêmicas diz respeito à propriedade dos hidrocarbonetos produzidos. O fundamento de validade dessa propriedade reside no art. 26, *caput*, segundo o qual “a concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, **conferindo-lhe a propriedade desses bens**, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.”<sup>62</sup>

Em que pesem as visões marcadamente ideológicas que ainda se voltam contra a apropriação privada do petróleo e do gás brasileiros, juridicamente essa discussão está encerrada. Essa percepção é esposada por alguns dos mais renomados especialistas em Direito do Petróleo no Brasil. Paulo Valois PIRES, afirma “que o petróleo e o gás natural somente passam a ser propriedade do concessionário quando da sua extração do subsolo e a passagem pelo ‘ponto de medição’. Ou seja, as reservas, ainda que dentro da área afeta à concessão, são de propriedade da União, que poderá atribuir o seu aproveitamento econômico a terceiros com base no sistema dominical consagrado pela Carta de 1988.”<sup>63</sup>

A par das questões aludidas acima, um dos temas mais expressivos da *Lei do Petróleo* encontra-se nos arts. 45 a 52, que cuidam das participações governamentais. Estas compreendem os seguintes itens: bônus de assinatura, *royalties*, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área. Ver-se-á cada uma destas categorias.

---

<sup>62</sup> BRASIL, L. 9478, *Idem*. (Grifos Nossos).

<sup>63</sup> PIRES, P.V. *A evolução do monopólio estatal do petróleo*. Rio de Janeiro: L. Juris, 2000, p. 129.

Como firmado por José Gutman, *bônus de assinatura* “é o valor pago pela empresa vencedora da licitação de terminada área de concessão”<sup>64</sup>. Sua natureza jurídica, conforme mandamento constitucional e entendimento exarado pelo STF<sup>65</sup>, é de mera compensação financeira, sem caráter tributário, sendo efetiva receita contraprestacional decorrente da exploração e da aquisição de um bem da União pelo concessionário.

Com relação aos *royalties*, Gutman afirma que os mesmos “são concebidos como (i) instrumento de captura de rendas extraordinárias; (ii) mecanismo de internalização de custos sociais; (iii) instrumento de promoção da justiça intergeracional; e (iv) receita de alienação do patrimônio público.”<sup>66</sup> Na lição de Leonardo Mussi da Silva, “os *royalties* constituem a participação governamental mais importante, sendo pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.”<sup>67</sup> Como as demais participações governamentais, sua natureza jurídica é compensatória.

Diferentemente do bônus de assinatura e dos *royalties*, as *participações especiais* nem sempre são devidas. Nos termos do art. 50 da *Lei do Petróleo*, “o edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.”<sup>68</sup> Tal participação será aplicada sobre a receita bruta da produção e dela serão integralmente deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Assim como o bônus de assinatura e os *royalties*, as participações especiais não são rendas tributárias, mas compensações financeiras.

Fechando o tema das participações governamentais, destaca-se o *pagamento pela ocupação ou retenção de área*, valor que, nos termos do art. 51 da *Lei do Petróleo*, deverá “ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.”<sup>69</sup> Como consignado no art. 16 do mesmo diploma legal, as receitas geradas por esse pagamento “destinar-se-ão ao

---

<sup>64</sup> GUTMAN, J. *Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007. p. 85.

<sup>65</sup> STF. *Apud*: SILVA, L.M. *ICMS sobre exploração de petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 81.

<sup>66</sup> GUTMAN, J. *Op. Cit.*, p. 18.

<sup>67</sup> SILVA, L.M. *Op. Cit.*, p. 83.

<sup>68</sup> BRASIL, L. 9478.

<sup>69</sup> *Op. Cit.*

financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei.”<sup>70</sup> Como as demais participações em tela, o pagamento pela ocupação ou retenção de área também possui natureza jurídica de compensação financeira.

Em suma, como se decalca da *Lei do Petróleo*, no modelo ainda vigente no Brasil para as áreas fora do *pré-sal*, o concessionário assume riscos e custos, colhe os eventuais bônus, e o Estado recebe as participações e demais impostos e tributos devidos. Esse modelo legou ao país, dentre outros, os seguintes resultados positivos:

**a. Aumento das reservas e da produção:**

Desde sua instituição até 2007, as reservas brasileiras de petróleo saltaram de 7,1 bilhões para 12,6 bilhões de barris; as reservas de gás natural foram de 228 bilhões de m<sup>3</sup> para 365 bilhões de m<sup>3</sup>; a produção anual de petróleo aumentou de 316 milhões de barris para 669 milhões de barris (que marcou a auto-suficiência do Brasil); e a produção anual de gás natural passou de 9,8 bilhões de m<sup>3</sup> para 18,2 bilhões de m<sup>3</sup>;

**b. Aumento das receitas públicas:**

As Rodadas de Licitações têm efeito positivo sobre as receitas federais, estaduais e municipais. Cerca de 900 municípios e 10 estados, além da União, recebem *royalties* mensalmente. As concessionárias também estão sujeitas ao pagamento de participações especiais e ao pagamento pela ocupação ou retenção de área;

**c. Participação de pequenas e médias**

**empresas:** Desde 2005 a ANP vem incentivando o ingresso de pequenas e médias empresas no setor petrolífero. A reativação dos campos marginais de petróleo e gás natural tem impacto positivo no desenvolvimento econômico e social de regiões distantes dos grandes centros.

Até que as recentes descobertas da camada *pré-sal* fossem trabalhadas na imprensa, não havia dúvidas de que “o regime de contratação das atividades petroleiras sobre as bases da livre concorrência sublimou o monopólio que pairava sobre a execução das atividades econômicas na indústria do petróleo (...).”<sup>71</sup> Hoje, no entanto, se está diante de uma nova mudança regulatória. Sob os auspícios do *pré-sal*, quatro Projetos de Lei – PL

---

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> PIRES FERREIRA, L.; ROCHA, F.V.; LESSA, M. **Bacias paleozóicas: como ampliar sua atratividade nos marcos regulatórios vigentes?** Relatório de consultoria. Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás – IBP, Rio de Janeiro/RJ, jul. - ago./2005.

estão alterando os marcos jurídicos que irão regular essa nova fronteira petrolífera. São eles:

a. PL nº 5.938, de 2009, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do *pré-sal* e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências;

b. PL nº 5.939, de 2009, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - PETRO-SAL, e dá outras providências;

c. PL nº 5.940, de 2009, que cria o Fundo Social do *pré-sal*, e dá outras providências;

d. PL nº 5.941, de 2009, que autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências.<sup>72</sup>

As principais mudanças legislativas decorrentes dos novos marcos regulatórios são:

a. **Sistema de partilha:** O regime de concessão será válido apenas para as áreas já licitadas. Para o *Pré-sal*, entrará em vigor um contrato de partilha da produção, adotado em países como Arábia Saudita, Venezuela e Irã.

b. **Petrobras:** A estatal será a operadora dos blocos a serem explorados. A União poderá contratar a Petrobras para produzir no *pré-sal* ou realizar licitações para escolher empresas privadas - ainda assim, caberá à Petrobras uma fatia mínima de 30% em cada bloco.

c. **Petro-Sal:** A estatal estará vinculada ao MME, representará a União e será responsável por autorizar as licitações para exploração do *pré-sal*.

---

<sup>72</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto64%20%20Carlos%20jacques,%20Francisco%20Eduardo%20Chaves,%20Paulo%20Roberto%20Viegas%20e%20Paulo%20Springer.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto64%20%20Carlos%20jacques,%20Francisco%20Eduardo%20Chaves,%20Paulo%20Roberto%20Viegas%20e%20Paulo%20Springer.pdf). Consultado em: 26/07/2010.

d. **Licitações:** Será vencedora a empresa que oferecer o maior percentual da produção à União. Além disso, as petrolíferas pagarão um bônus de assinatura.

e. **Royalties:** O presidente Lula quer uma partilha igual para todos os estados. Os governadores do Rio, Espírito Santo e São Paulo, José Serra, rejeitaram a proposta. O Congresso Nacional irá decidir a questão, futuramente.

f. **Novo Fundo Social - NFS:** Os recursos obtidos pela União com a renda do petróleo serão destinados ao NFS, que realizará investimentos no Brasil e no exterior com o objetivo de evitar a chamada “doença holandesa” e promover o desenvolvimento.<sup>73</sup>

Ainda não implementadas, essas modificações serão objeto de análises futuras. Por ora, no entanto, resta ainda firmar algumas ilações entre o Direito do Petróleo e a questão do desenvolvimento.

## O desenvolvimento e o Direito do Desenvolvimento?

Mais do que em qualquer outra época, as questões relativas ao desenvolvimento possuem, hoje, importância superlativa já que o mundo encontra-se cindido por padrões assimétricos de apropriação da riqueza social. Dado posto, a questão do desenvolvimento torna-se premente. Tal como consignado por Pires Ferreira,

Historicamente, a questão do desenvolvimento tem sido abordada prioritariamente sob o prisma da teoria econômica e, em caráter subsidiário, pelas ciências sociais, notadamente a Sociologia. Sua adoção (...), no âmbito do direito internacional, é fruto da constatação da existência de um profundo fosso entre os países industrializados que atingiram índices elevados de bem-estar material, denominados países desenvolvidos, e aqueles que, mesmo possuindo um parque industrial significativo e acesso a alguns bens de consumo de última geração, possuem baixo IDH, concentração excessiva da renda nacional, exclusão de amplas parcelas da população dos benefícios do mercado formal de produção e consumo, etc., sendo

---

<sup>73</sup> Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/projeto-lei-exploracao-pre-sal>. Consultado em: 26/07/2010.

genericamente denominados subdesenvolvidos, atrasados ou em desenvolvimento.<sup>74</sup>

É certo que desenvolvimento de cada Estado está associado às suas características geofísicas, históricas e sócio-culturais. Entretanto, seu estudo vem tradicionalmente privilegiando a abordagem economicista, uma vez que os indicadores do desenvolvimento mais freqüentemente utilizados, tais como PNB *per capita*; elevação da atividade industrial; e urbanização são os mesmos usados na verificação do crescimento econômico.

Não se pretende negar a importância do pensamento econômico para o estudo do desenvolvimento. Foi sob os auspícios da Economia que o desenvolvimento prosperou enquanto tema de investigação científica. Mas o crescimento buscado pelas várias expressões da Economia não dá conta do desenvolvimento tal como se pretende considerar. A limitação da visão economicista e do seu modelo de homem vem sendo sistematicamente denunciada por intelectuais como Karl Polanyi, para quem

A descoberta mais importante nas recentes pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvar seu interesse individual na posse de bens materiais; ele age assim para salvar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos. Nem o processo de produção, nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos relativos à posse de bens. Cada passo desse processo está atrelado a um certo número de interesses sociais, e são estes que asseguram a necessidade daquele passo.<sup>75</sup>

O extrato de Polanyi é emblemático porque subordina a dimensão econômica à social. Concernente esta visão, Luiz Carlos Bresser-Pereira consigna que

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social através do

---

<sup>74</sup> PIRES FERREIRA, L. *Comentários iniciais sobre os impactos do direito internacional do desenvolvimento e do ordenamento jurídico-político do setor petrolífero brasileiro na construção do desenvolvimento nacional*. *Revista Ibero-Americana de Direito Público, RIADP*: Doutrina, Pareceres, Jurisprudência. Instituto Ibero-Americano de Direito Público - IADP (Capítulo Brasileiro). Ano III, n. 9 (Jan./mar. 2003) - Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002 - v, p. 130.

<sup>75</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 61.

qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será por que, de fato, não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas num desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas que não deixarão traços. (...) O desenvolvimento, portanto, é um processo de transformação global.<sup>76</sup>

A visão de Bresser-Pereira, exposta acima, propõe que o desenvolvimento possui três dimensões indissociáveis, a econômica, a social e a política. *Pari passu* com essas dimensões, agrega-se duas outras: a cultural e a jurídica.

Essa visão do desenvolvimento, complexa e dialética, procura apreender o homem em sua integralidade. Considera-o em suas múltiplas feições e dimensões, não olvidando os planos internacional e local. Nesse diapasão, conceito de desenvolvimento ora assumido é oposto àquele firmado por diferentes expressões do pensamento econômico. Nesse novo desenho, “o desenvolvimento é o homem – o homem é que é o começo, o fim, objetivo e última palavra de todo desenvolvimento. (...) O conceito de desenvolvimento deve compreender os fatores econômicos e sociais, bem como os valores morais e culturais que condicionam o florescimento do ser humano e de sua dignidade social.”<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> BRESSER-PEREIRA, L.C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 32.

<sup>77</sup> UNESCO. *Apud*: PEREIRA, A.C.A. **O direito internacional do desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea**. Rio de Janeiro, 1988. (Dissertação de Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 105.

<sup>78</sup> MAGALHÃES, J.L.Q. *Desenvolvimento dos direitos humanos e o direito ao desenvolvimento enquanto direito humano*. MARCIAL, D.; ROBERT, C.; SÉGUIN, E. **O direito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 156.

Em sua nova feição, “o desenvolvimento implica na reconstrução do conceito de desenvolvimento. O desenvolvimento que não represente a simples reprodução do presente no futuro, em quantidade maior.”<sup>78</sup> Amartya Sen consigna que “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade, pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e deterioração social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou intervenção excessiva de Estados repressivos.”<sup>79</sup> Na mesma direção, Joseph Stiglitz afirma que o “desenvolvimento enriquece a vida dos indivíduos ampliando seus horizontes de escolha e liberdade, ao mesmo tempo em que reduz sua sensação de isolamento. Ele reduz o sofrimento provocado pelas doenças, pela pobreza e pela degradação ambiental, não apenas pela elevação dos indicadores de vida mas ampliando a qualidade da vida.”<sup>80</sup>

Com esse novo perfil, o desenvolvimento, amparado por normas internacionais como as Resoluções 1803/62, 3171/73, 3281/74 e 3556/80 da AGNU; a Resolução 88/72 da UNCTAD; a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986; e a Declaração e o Programa de Ação de Viena, de 1993; bem como por normas constitucionais e infraconstitucionais dos diferentes países, em particular no eixo sul do planeta, converte-se em Direito do Desenvolvimento, estabelecendo juridicamente, dentre outros aspectos, a soberania plena dos Estados sobre seus recursos naturais e suas atividades econômicas, de modo que os povos disponham dos meios necessários para realizar seus mais elevados ideais de igualdade jurídico-política, efetivação dos direitos sociais e culturais, bem como a preservação do meio natural e demais direitos das gerações futuras.

É nesse contexto que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO afirma que “o desenvolvimento supõe uma ação global sobre os problemas sociais: direitos do homem, cultura, direitos sociais, estruturas administrativas estão todos em causa”<sup>81</sup>. Afirma, pois, não o desenvolvimento dos indicadores econômicos e do consumo de massa, mas o desenvolvimento social e culturalmente determinado, respaldado na garantia jurídica da efetividade do direito à vida e à dignidade humana.

---

<sup>79</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras 2000, p. 18.

<sup>80</sup> STIGLITZ, J. *Towards a new paradigm of development*. DUNNING, J.H. **Making globalization good**. The Moral Challenges of Global Capitalism. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 77.

<sup>81</sup> DINH; DAILLER; PELLET: **Direito internacional público**. Lisboa: C. Gulbenkian, 1992, p. 910.

## Considerações Finais

Não resta dúvida de que as atividades petrolíferas possuem alto risco. Para enfrentar os riscos inerentes a essas atividades e fomentar condições efetivas para o desenvolvimento, todo Estado deve orientar sua participação consoante seus interesses nacionais. A definição desses interesses passa, dentre outros aspectos, por saber claramente qual o projeto nacional de um país. No caso do Brasil, onde tal projeto não parece existir, caberia perguntar: o que o país quer ser?

Essa questão é tão ou mais relevante quando se sabe que a natureza jurídica da concessão mineral é matéria das mais controvertidas. No Brasil, entretanto, parece prevalecer a proposição de que a concessão mineral tem natureza de concessão dominial. Segundo Alfredo Ruy Barbosa, afirma que a pesquisa e a lavra têm como objetivo básico o aproveitamento econômico da jazida, estando vinculado à busca do lucro<sup>82</sup>. Ruy Barbosa afirma que “cabe ao Estado, como sujeito ativo do Poder Público e representante da Nação, administrar esse patrimônio nacional na condição de Poder Concedente e de agente fiscalizador das atividades desenvolvidas pelo concessionário, visando ao pleno atendimento do interesse coletivo.”<sup>83</sup>

Parece uma tarefa fácil, mas não é. Com alguns dos maiores estoques de minério de ferro e prata do mundo, e sendo um dos maiores produtores agropecuários do planeta, o Brasil é um verdadeiro recordista mundial de desigualdade social. Para promover o desenvolvimento com os recursos do petróleo, o país terá que ter sucesso onde gerações de governos latino-americanos, do México à Bolívia, falharam: transformar a riqueza desses vastos recursos naturais no motor do desenvolvimento.

Não há soluções mágicas quanto ao que fazer. Mas também não é difícil perceber que, tal como ocorre em outros países, o sucesso passa pela superação dos gargalos de desenvolvimento, tais como educação, mão-de-obra e infra-estrutura; pela criação de redes de cooperação técnico-científicas e jurídicas; bem como por fóruns de interlocução e debates para que os recursos advindos da indústria do petróleo possam fortalecer o Estado, ampliar as liberdades civis e criar reais benefícios sociais. Esse último papel tem sido brilhantemente cumprido por essa **Escola de Guerra Naval**. Oxalá outros vínculos entre acadêmicos e militares possam se estreitar em proveito do desenvolvimento nacional.

---

<sup>82</sup> BARBOSA, Alfredo Ruy. *Op. Cit.*, p. 10

<sup>83</sup> *Idem.*

## Referências Bibliográficas

ARAGÃO, A.S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARBOSA, A.R. *A Natureza Jurídica para Exploração de Petróleo e Gás Natural*. In PIRES, Paulo Valois (org.). **Temas de Direito do Petróleo e do Gás Natural II**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.

\_\_\_\_\_. *Breve panorama dos contratos no setor de petróleo*. Jus Navegandi, Teresina, ano 6, n.55, mar.2002 Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2794>>

BARROSO, L.R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Limites e possibilidades da constituição brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. **Decreto Imperial 2266/1858**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Imperial 2267/1858**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Imperial 3352/1864**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Imperial 4386/1869**.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.031/90**.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei. 9478**. Disponível em: [www6.senado.gov.br](http://www6.senado.gov.br). Consultado em: 21/04/2007.

\_\_\_\_\_. **Códigos Civil, Comercial, Processo Civil e Constituição Federal**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CAMPOS, A.F. *A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana Nos Anos 90*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.

DINH; DAILLER; PELLET: **Direito internacional público**. Lisboa: C. Gulbenkian, 1992.

ENGISCH, K. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. 10. Ed. Lisboa: FCG, 2008.

FURTADO, C. **Fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GUTMAN, J. **Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

KAHN, M. **O que é Direito do Petróleo?** Disponível em: <http://www.clickmacae.com.br/home.asp?sec=1&cod=756&pag=coluna>. Consultado em: 26/07/2010.

LANDI, M. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934-2005**. São Paulo, 2006. (Tese de Doutorado) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia – EP/FEA/IEE/IF da Universidade de São Paulo.

- LIMA, R.C. **Princípios do Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: RT, 1982.
- MAGALHÃES, J.L.Q. *Desenvolvimento dos direitos humanos e o direito ao desenvolvimento enquanto direito humano*. MARCIAL, D.; ROBERT, C.; SÉGUIN, E. **O direito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- MARINHO JR. I.P. **Petróleo: soberania e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Bloch, 1970.
- MIRILLI, M. Disponível em: [http://www.nicomexnoticias.com.br/exibe\\_conteudo.asp?cod\\_conteudo=8454&codigo\\_menu=9](http://www.nicomexnoticias.com.br/exibe_conteudo.asp?cod_conteudo=8454&codigo_menu=9). Consultado em: 26/07/2010.
- PEDROSO JÚNIOR, J.A.; BALERONI, R.B. *O Direito Empresarial Internacional Com Ênfase no Direito do Petróleo*. PIRES FERREIRA, L.; CHAPARRO, V.Z. (coord.). **Curso de Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.
- PEREIRA, A.C.A. **O direito internacional do desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea**. Rio de Janeiro, 1988. (Dissertação de Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- PETTER, L.J. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: RT, 2005.
- PIRES FERREIRA, L. *Comentários iniciais sobre os impactos do direito internacional do desenvolvimento e do ordenamento jurídico-político do setor petrolífero brasileiro na construção do desenvolvimento nacional*. **Revista Ibero-Americana de Direito Público, RIADP: Doutrina, Pareceres, Jurisprudência**. Instituto Ibero-Americano de Direito Público - IADP (Capítulo Brasileiro). Ano III, n. 9 (Jan./mar. 2003) – Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Estado, globalização e integração regional**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- PIRES FERREIRA, L.; GUANABARA, R.; JORGE, V.L. *O Estado na Ordem Internacional*. GUERRA, S. (Org.). **Tratado de Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2008.
- PIRES FERREIRA, L.; OLIVEIRA JÚNIOR, G.F. *Direito e Soberania: a nova realidade de Petrobras no setor de petróleo e gás na Bolívia*. GUERRA, S.; PIRES FERREIRA, L. (Coord.). **Direito Internacional Ambiental e do Petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- PIRES FERREIRA, L.; ROCHA, F.V.; LESSA, M. **Bacias paleozóicas: como ampliar sua atratividade nos marcos regulatórios vigentes?** Relatório de consultoria. Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás - IBP, Rio de Janeiro/RJ, jul. - ago./2005.
- PIRES, P.V. **A evolução do monopólio estatal do petróleo**. Rio de Janeiro: L. Juris, 2000.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- REALE, M. **Filosofia do Direito**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- RIBEIRO, C.L. **Direito Minerário Escrito e Aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

RIBEIRO, M.R.S. **Direito do Petróleo**: as *joint ventures* na indústria do petróleo. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SARMENTO, D. *Constituição e Globalização: a crise dos paradigmas do Direito Constitucional*. **Anuário: direito e globalização, 1**: a soberania. MELLO, C. (Coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras 2000.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, L.M. **ICMS sobre exploração de petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STIGLITZ, J. *Towards a new paradigm of development*. DUNNING, J.H. **Making globalization good**. The Moral Challenges of Global Capitalism. Oxford: Oxford University Press, 2003.

WAEDELDE, T.W. Innovations in Petroleum and Mining Licensing. In: ADVANCED SEMINAR ON PETROLEUM, MINERALS AND ENERGY SOURCES LAW, 10, Washington, D.C., 1992. *Energy and Resources Law* 92. Londres: IBA, 1992, pp. 393-410. *Apud* RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Ob.Cit*, 2003.

YERGIN, D. **Petróleo**. Uma história de ganância, dinheiro e poder. São Paulo: Scritta, 1992.



## O Papel do Diretor da Inteligência Nacional no Processo da Reforma da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos da América após os Atentados Terroristas de 11 de Setembro de 2001

Sascha Albrecht\*

### RESUMO

---

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 os serviços de inteligência receberam fortes críticas por não haverem alertado sobre os perigos iminentes, a despeito de mais de um destes serviços haver obtido partes das informações relevantes em relação aos planos de ataques. Estas informações, que poderiam ter servido para elaborar uma visão geral da situação, não haviam sido juntadas e conectadas umas às outras, devido à existência de uma estrutura demasiado inerte e de procedimentos muito antiquados. A percepção deste problema desencadeou um processo de reforma, que iniciou com o decreto do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act - IRPA* em dezembro de 2004. As responsabilidades do novo *Director National Intelligence - DNI*, cuja implementação foi uma das medidas da reforma, abrangem a coordenação e a continuação do desenvolvimento da reforma, assim como a mudança da cultura empresarial no âmbito dos serviços de inteligência. Em 2007, ou seja, seis anos após os ataques terroristas de 11 de setembro, vários especialistas concordavam em que os objetivos da reforma ainda não tinham sido alcançados. Foi então realizada uma análise comparativa dos primeiros dois DNI e o grau de influência que exerceram durante o processo da reforma. Os principais pilares da reforma são a implementação das disposições organizacionais e a realização da reforma interna, incluindo o melhoramento do *Information Sharing* (intercâmbio de informações) dentro da Comunidade de Inteligência. A análise comparativa mostra que os fundamentos jurídicos em relação ao cargo do DNI são muito fracos, e que devido a este problema o sucesso do desenvolvimento do processo da reforma depende principalmente das personalidades dos DNI. A conclusão do trabalho inclui sugestões para a realização de um aprimoramento das condições jurídicas, para que o DNI possa agir de forma mais eficiente e assim contribuir para o sucesso do processo da reforma.

**Palavras-chave:** Inteligência; Reforma; EUA; DNI; IRTPA

---

\* Capitão-de-Corveta da Marinha de Guerra da Alemanha. Aluno do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores - Turma 2009, da EGN.

## ZUSAMMENFASSUNG

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde vor allem den Geheimdiensten vorgeworfen, nicht auf die herannahende Gefahr hingewiesen zu haben, obwohl viele Informationen zu den Anschlagplanungen bei einem der 15 Geheimdienste vorhanden waren. Diese wurden jedoch aufgrund veralteter Strukturen und Verfahren nicht miteinander ausgetauscht und zu einem Gesamtlagebild zusammengefügt. Diese Erkenntnis löste einen Reformprozess aus, der mit der Verabschiedung des *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* - IRTPA im Dezember 2004 beginnt. Der mit der Reform neu geschaffene *Director National Intelligence* - DNI hat unter anderem die Verantwortung für die Koordination und Fortentwicklung der Reform und dabei letztendlich auch für die Veränderung der Unternehmenskultur innerhalb der Geheimdienste. Im Jahr 2007, also 6 Jahre nach den Anschlägen vom 11. September, konnte, nach Meinung vieler Fachleute, ein wesentlicher Reformfortschritt noch nicht festgestellt werden.

Daher wurde im Rahmen dieser Arbeit, eine vergleichende Analyse der ersten beiden DNI, John Negroponte und John McConnell, durchgeführt und dabei ihr jeweiliger Einfluss auf den Reformprozess bewertet. Dies geschah anhand zweier durch das Reformgesetz festgelegter Meilensteine: der Umsetzung der organisatorischen Vorgaben sowie der Umsetzung der inneren Reform, hierbei vor allem der Verbesserung *des Information Sharing* in der *Intelligence Community*. Die vergleichende Analyse zeigt, dass der Posten des DNI gesetzlich nur schwach ausgestaltet ist und es hierdurch in besonderem Maße auf die beteiligten Persönlichkeiten ankommt, den Reformprozess zu gestalten. Die Arbeit schließt mit Empfehlungen für eine Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen, um den DNI durchsetzungsfähiger und damit den Reformprozess erfolgreicher zu machen.

**Schlüsselworte:** Nachrichtendienste; Reform; USA; DNI; IRTPA

## INTRODUÇÃO

Inteligência, [...], é a sabedoria que os nossos civis e militares de alta categoria devem ter a fim de garantir o bem-estar da nação (KENT, 1949, p. VII).

[...], as mudanças em sua grande maioria acontecem devido à consciência da falta de eficiência da Comunidade de Inteligência na ocasião de acontecimentos graves como em Nova Iorque em 11 de setembro, e na ausência de armas de destruição em massa no Iraque [...] (BORAZ; BRUNEAU, 2007, p. 18).

De forma muito clara e ao mesmo tempo cruel, os ataques de 11 de setembro de 2001 demonstraram à maior potência militar do mundo o quão vulnerável ela era, apesar de toda sua força militar. Conforme a sua configuração atual, a Comunidade de Inteligência - CI, que é a união de todos os serviços de inteligência dos Estados Unidos da América - EUA, revelou-se como sendo o ponto vulnerável da Segurança Nacional. A falta de adaptação às novas circunstâncias foi declarada como a causa principal da falha desses serviços; isso, apesar de terem consciência da necessidade de realizar uma reforma substancial da CI após a queda do Muro de Berlim e o final da Guerra Fria (WRIGHT, 2008). Diversas pesquisas mostraram que o sistema de inteligência teria de ser submetido a mudanças, a fim de evitar falhas que teriam consequências catastróficas (KINDSVATER, 2003).

O sistema político era inerte demais para, além de realizar, pequenas mudanças das prioridades no aparato de inteligência, também empenhar-se na concretização de uma reforma estrutural fundamental (WRIGHT, 2008).

Uma das medidas constantes da reforma da Comunidade de Inteligência, iniciada após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e com base em diversos relatórios de comissões, foi a criação, como um dos pilares decisivos, do cargo do *Director National Intelligence*<sup>1</sup> - DNI, cuja responsabilidade seria de coordenar todos os serviços. Por meio desta medida houve uma desvalorização do cargo de diretor da *Central Intelligence Agency* - CIA, visto que como Diretor de Inteligência Central ele teve de ceder poder para o novo DNI.

Investigações científicas e políticas realizadas até o ano 2007 mostraram, porém, que seis anos após 11/9 os problemas fundamentais da Comunidade de Inteligência ainda não tinham sido resolvidos. A criação do DNI, do *Office of the DNI*<sup>2</sup> - ODNI e do *National Counterterrorism Center*<sup>3</sup> - NCTC foi, na verdade, implementação de medidas organizacionais; mas não criou a necessária comunicação entre todos os serviços, uma das principais tarefas do novo DNI. Somente após a posse do segundo DNI, John McConnell, em fevereiro de 2007, é que foram feitos importantes avanços em relação à solução dos problemas e das falhas existentes.

Este trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica, tem como propósito analisar o papel do DNI no processo de reforma dos serviços de inteligência dos EUA no período entre 11/9 e a primavera de 2009, quando houve a

---

<sup>1</sup> Diretor Nacional de Inteligência (Tradução nossa)

<sup>2</sup> Diretoria do DNI (Tradução nossa)

<sup>3</sup> Centro Nacional Contra Terrorismo (Tradução nossa)

mudança da liderança na Casa Branca, e a mudança de DNI. Trata-se aqui de uma pesquisa bibliográfica. Cabe ressaltar que, até o início de 2007, o processo de reforma reflete-se tanto em estudos científicos, quanto na literatura. Para o período após o início de 2007, e durante o mandato do segundo DNI, a pesquisa baseia-se, exclusivamente, em comunicados publicados pelos órgãos respectivos, assim como em curtos artigos e comentários nos jornais, já que não há outras fontes de informação disponíveis.

No desenvolvimento desta pesquisa é feita, primeiro, uma apresentação das falhas no sistema de inteligência dos EUA, que possibilitaram o sucesso dos ataques terroristas de 11 de setembro, e as sugestões apresentadas pelas diversas comissões de investigação em relação à reforma e ao novo cargo de DNI. Segue uma apresentação do desenvolvimento do processo da reforma, a fim de facilitar a compreensão do resultado das medidas respectivas. Com a descrição da configuração do novo cargo do DNI, encerra-se a parte da pesquisa que serve como apresentação dos fatos. Em continuação, é feita uma análise na qual são comparadas as possibilidades que os dois primeiros DNI, John Negroponte e John McConnell, tiveram para influenciar o processo da reforma. Essa análise visa estudar de que forma e em que grau os DNI participaram no desenvolvimento e no processo da reforma, de acordo com as disposições da Lei da Reforma.

## **FALHAS NO SISTEMA DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA**

Faremos, primeiramente, uma descrição das falhas no sistema de inteligência que foram registradas pelas diversas comissões de investigação. Após essa descrição serão apresentadas sugestões decorrentes em relação à reforma dos serviços de inteligência. Isto é importante, visto que foram elas que serviram como fundamento para a lei da reforma criada posteriormente. Ao mesmo tempo, serviram de parâmetro de comparação entre a sugestão e a realidade.

### **Deficiências responsáveis pelo sucesso dos terroristas em 2001**

No momento dos ataques no dia 11 de setembro de 2001 existiam no mínimo 16 diferentes serviços de inteligência nos EUA (JIATAS911, 2002, p. 407). Estes serviços formam a denominada Comunidade de Inteligência e são especializados, cada um por si, de uma determinada forma de coleta de informações. A organização de cada um destes serviços era realizada independentemente dos outros, e sob sigilo. Segue uma denominação dos serviços mais importantes e os departamentos aos quais são subordinados:

O *Federal Bureau of Investigation* -FBI está subordinado ao Departamento de Justiça. Sob administração do Departamento de Defesa estão entre outros a *National Security Agency*<sup>4</sup> -NSA, a *Defense Intelligence Agency* - DIA, a *National Geospatial-Intelligence Agency* - NGA e o *National Reconnaissance Office* - NRO. Somente a CIA é um órgão governamental autônomo.

No Congresso norte-americano, mais de oitenta comissões e subcomissões diferentes são responsáveis pelo controle parlamentar dos diversos serviços de inteligência, que são distribuídos por um grande número de departamentos (CLARK, 2007, p. 121).

Logo após os ataques em 11/9, a nação estadunidense e o mundo levantaram a questão de como um ataque deste tipo poderia ter acontecido nos EUA, e quais seriam os pontos vulneráveis do sistema que tinham permitido que um Estado tão potente e repleta de serviços de inteligência e órgãos de segurança como os EUA, não pudesse descobrir os planos de ataque dos inimigos, menos ainda evitar que estes fossem concretizados. A CIA, o FBI, a NSA; todas elas teriam falhado?

Após 11/9 a CIA foi acusada de não haver reconhecido a tempo as ameaças e a evolução dos cenários no mundo. Incluídos aqui estão não somente os ataques de 11 de setembro em Nova Iorque, como também o desmembramento da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os testes atômicos da Índia. Além disso, houve uma avaliação fatalmente equivocada do potencial de armas de destruição em massa do Iraque (KOLKMANN, 2005, p. 3).

Pouco a pouco revelou-se que os diversos serviços tinham, sim, obtido muitas das informações relevantes, mas não tinham sido capazes para associá-las e juntá-las de forma estratégica. A professora estadunidense Amy Zegart provou que durante o período de janeiro de 2000 até 11 de setembro de 2001, a CIA tinha perdido 11 oportunidades e o FBI 12 parar ou prender os terroristas, ou proibir a sua entrada nos EUA a fim de evitar que concretizassem os seus planos. Em todos os casos foi a falta de coordenação ou a decisão equivocada em relação às prioridades, que evitou que os órgãos envolvidos nas investigações tivessem êxito ao analisar e avaliar as informações disponíveis (ZEGART, 2007, p. 116-117 e 164-165).

O relatório elaborado pelo *Joint Inquiry* uma comissão de investigação não-partidária no congresso, que foi criada em 14 de fevereiro de 2002, também deixa bem claro que, desde 1994, havia informações em relação aos ataques

---

<sup>4</sup> A *National Security Agency* tem a fama de dispor de uma densa rede eletrônica de inteligência, e de ter a capacidade de avaliar diariamente milhões de e-mails e telefonemas.

terroristas nos EUA, e até em relação à utilização de aviões como bombas. Estas informações, no entanto, ficaram sem providências pelos serviços de defesa e de segurança (JIATAS911, 2002, XI). Os serviços de inteligência ainda estavam concentrando-se em sua tarefa de reconhecer os adversários militares e de combatê-los.

Isto se deve ao fato do então, Presidente da República Bill Clinton (1993 - 2001) haver determinado as novas prioridades dos serviços de inteligência por meio da diretriz *Presidential Decision Directice* - PDD 35 de 10 de março de 1995. A maior prioridade foi dada ao SMO<sup>5</sup>. Em seguida foi dada prioridade às informações política, econômica e militar contra países inimigos, e somente a terceira prioridade foi dada às ameaças à população estadunidense causadas por fatores ameaçadores internacionais, como o tráfico de drogas, o terrorismo, o crime organizado e as armas de destruição em massa (TODD, 2003, p. 74). Com os ataques de 11 de setembro em Nova Iorque, essa relação de prioridades provou ser um equívoco com consequências fatais.

Quando Osama Bin Laden foi reconhecido como adversário, a CIA não dispunha nem no local (primeiro no Sudão, e depois no Afeganistão), nem nos EUA de agentes secretos com conhecimentos nas línguas árabes e adaptação cultural, que poderiam ser infiltrados nos círculos de Bin Laden a fim de capturá-lo dessa forma (WEINER, 2007, p. 544).

### **Sugestões das diferentes comissões relativas ao DNI**

O primeiro relatório elaborado foi o relatório do Congresso do *Joint Inquiry* que foi publicado em 10 de dezembro de 2002. O segundo e mais conhecido relatório sobre os ataques de 11 de setembro foi o Relatório da Comissão 11/9. Ambas as comissões trabalharam na investigação dos motivos dos ataques de 11 de setembro de 2001.

O relatório final da Comissão Silbermann-Robb (Relatório WMD) foi publicado em 31 de março de 2005. Esta comissão foi estabelecida pelo presidente George W. Bush (2001 - 2009) em 6 de fevereiro de 2004, depois que as armas de destruição em massa do Iraque proclamadas pelos serviços de inteligência estadunidenses não foram encontradas. (EO 13328, 2004) Todos os três relatórios finais continham sugestões para a realização de uma adaptação da Comunidade de Inteligência.

---

<sup>5</sup> SMO - Support of Military Operation - Suporte de operações militares (Tradução nossa).

## Joint Inquiry e a Comissão 11/9

A *Joint Inquiry*, como também a Comissão 11/9, dedicou-se à questão da estrutura dos serviços de inteligência. Na essência de seus trabalhos, ambas as comissões sugerem a tomada de medidas similares, e exigem a contratação de um Diretor-Geral a quem todos os serviços estariam subordinados, que tivesse plenas competências, e que dispusesse de sua equipe própria e pequena de trabalho. De acordo com a Comissão 11/9 essa equipe deveria ser composta de várias centenas de funcionários (9/11, 2004, p. 414).

A Comissão 11/9 enfatizou a absoluta necessidade de que os serviços de inteligência fossem submetidos a uma supervisão bem mais severa do Congresso.

A reforma que nós havíamos sugerido para um Diretor de Inteligência Nacional não irá funcionar se o modelo de supervisão do Congresso não for alterado também. A unidade de esforços, em termos de gerenciamento executivo, pode ser desperdiçada caso seja implodida por uma supervisão parlamentar desunida (9/11, 2004, p. 420).

Além disso, o DNI deveria ter influência direta no que diz respeito ao preenchimento dos altos cargos (o guia diretor) dos serviços. Isto lhe proporcionaria mais poder para a concretização de suas idéias (9/11, 2004, p. 412).

Em relação à autoridade orçamentária deste novo cargo do DNI, as sugestões se diferem quanto aos detalhes: A *Joint Inquiry* sugere para o Diretor dos serviços de inteligência que este deveria poder efetuar uma nova avaliação e priorização de todos os projetos quanto às atividades dos serviços que ainda se encontram em fase de planejamento, como também, conforme for o caso, cancelá-los. A Comissão 11/9, no entanto, sugere que o DNI deveria elaborar um projeto orçamentário geral para todos os serviços secretos, correspondendo às prioridades do *National Intelligence Council*<sup>6</sup> - NIC. Além disso, o DNI deveria ter o direito de efetuar mudanças no planejamento de projetos conforme forem surgindo novas prioridades. Ele deverá receber principalmente as verbas do orçamento para o programa completo do *National Intelligence Program*<sup>7</sup> - NIP, tirando-as, dessa forma, das mãos do Secretário de Defesa (9/11, 2004, p. 420). O *Joint Military Intelligence Program* - JMIP e o *Tactical Intelligence Related Activities Program* - TIARA, no entanto, deverão permanecer subordinados ao Secretário de Defesa (9/11, 2004, p. 412).

---

<sup>6</sup> Conselho Nacional de Inteligência (Tradução nossa).

Quanto à posição do DNI no aparato do governo, as sugestões também se diferem. A *Joint Inquiry* sugere colocá-lo a nível ministerial, ou seja: atribuir-lhe uma posição no círculo dos Secretários (JIICATAS911, 2002, p. 3); a Comissão 11/9, no entanto sugere integrá-lo no Gabinete Executivo do Presidente. De acordo com a Comissão 11/9, o DNI deveria dispor no total de três representantes, que deverão representar as repartições mais importantes. A Inteligência Externa representada pelo Diretor da CIA, a Inteligência Militar pelo Subsecretário no Departamento de Defesa para Inteligência (*Undersecretary of Defense for Intelligence*), e a Inteligência Interna pelo Diretor dos Serviços de inteligência do FBI, ou pelo Secretário de Estado de Segurança Interna. Estes deverão formar um *Joint-Staff* a serviço do DNI (9/11, 2004, p. 412). Ambas as comissões sugerem desfazer os limites existentes, a fim de melhorar a cooperação e elaborar um processamento de dados mais eficiente.

Além disso, a *Joint Inquiry* sugere um intercâmbio de pessoal entre as diversas repartições, no intuito de contribuir para o melhoramento do entendimento mútuo entre as mesmas. Uma cooperação interdepartamental (JOINT) deverá ser implementada, como tinha sido feito nas forças armadas com a criação do Goldwater-Nichols-Act<sup>8</sup> (JIICATAS911, 2002, p. 6). Sugeriu, também, a fixação de parâmetros e regulamentos comuns, a fim de possibilitar a efetuação em conjunto do processamento das informações secretas. Assim como melhorar as competências em línguas estrangeiras dos funcionários<sup>9</sup> (9/11, 2004, p. 415).

## A Comissão Silberman-Robb

A Comissão Silberman-Robb desenvolveu suas sugestões divulgadas em 31 de março de 2005 com base na lei da reforma<sup>10</sup> dos serviços de inteligência que já estava vigente. No seu relatório final (Relatório WMD) chega à conclusão que, até o término de seu relatório, os serviços de inteligência não tiveram, em nenhum momento, a capacidade de coletar informações aproveitáveis e comprometedoras em relação à suposta existência de armas de destruição em massa no Iraque. Não caberia, no entanto, culpar alguns por haverem cometido erros, visto que havia falhas no rendimento de todo o sistema (WMD, 2005, p.

---

<sup>7</sup> Programa Nacional de Inteligência (Tradução nossa).

<sup>8</sup> O Goldwater-Nichols-Act foi deliberado pelo Congresso em 1986, a fim de melhorar a difícil cooperação entre as diversas forças militares durante as operações. Houve uma reformulação do Estado-Maior Conjunto unificando-o de acordo com as diversas áreas em que atuam em conjunto.

<sup>9</sup> A *Joint Inquiry* até sugere a implementação de uma organização de reservistas com competências em línguas estrangeiras (*Civilian Linguist Reserve Corps*), a fim de poder dispor dos mesmos de acordo com as demandas.

<sup>10</sup> Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act de 17 de dezembro de 2004.

8). Fundamentalmente, ela constatou que com o IRTPA, o DNI dispõe de muito poucos direitos para poder trabalhar de forma eficiente, já que houve um enfraquecimento das sugestões básicas durante o procedimento da disposição legal (WMD, 2005, p. 314). Como já fora sugerido pelo *Joint Inquiry*, repete-se a sugestão de realizar uma rotação ou um intercâmbio de pessoal (joint intelligence). Além disso, sugere-se a capacitação em OSINT<sup>11</sup> e HUMINT<sup>12</sup> (WMD, 2005, p. 367-380), assim como a instituição de um *National Counter Proliferation Center*<sup>13</sup>- NCPC, que, igual ao NCTC, que deverá estar subordinado ao DNI. Em geral, porém, o Relatório WMD repete várias sugestões, que já tinham sido feitas há vários anos atrás por diversas comissões.

## **A Reforma dos Serviços de Inteligência**

A reforma iniciou com a deliberação do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* - IRTPA no dia 17 de dezembro de 2004, por meio do qual os projetos básicos propostos tinham sido ratificados por lei.

A fim de esclarecer as dificuldades existentes quanto ao propósito da reforma, apontaremos as conclusões e ressaltaremos os procedimentos e a apresentação de um resumo do que aconteceu ou deixou de acontecer entre 11 de setembro de 2001 e 17 de dezembro de 2004, em relação à reforma dos serviços de inteligência. Será feita, também, uma apresentação das condições das políticas interna e externa dos EUA relevantes ao tema deste trabalho.

## **O desenvolvimento a partir de 11/9 até o início da reforma**

Entre os ataques de 11 de setembro de 2001 e a ratificação do IRTPA em 17 de dezembro de 2004, passaram-se três anos. Avaliando o grau de atividade da administração em relação à reforma dos serviços de inteligência, este período pode ser dividido em três fases distintas.

### **A primeira fase: Estratégias contra o terrorismo, sem realização de uma reforma dos serviços de inteligência (11 set. 2001 – dez. 2002)**

Durante esta fase o governo reagiu direto e se preocupou essencialmente com os ataques terroristas do 11 de setembro. A primeira medida foi conduzir

---

<sup>11</sup> OSINT - Open Source Intelligence, ou seja: coleta de dados a partir de fontes públicas (jornais, internet, etc.).

<sup>12</sup> HUMINT- Human Sources Intelligence, ou seja: coleta de dados a partir de fontes humanas.

<sup>13</sup> Centro Nacional Contra Proliferação (Tradução nossa).

um ataque militar e ocupar a suposta base da organização terrorista Al Qaeda no Afeganistão, sob comando dos Talibãs, já no dia 7 de outubro de 2001.

Na área da política interna, a consciência de que os terroristas responsáveis pelos atentados puderam preparar-se durante um longo período dentro dos EUA, levou à deliberação do assim denominado USA PATRIOT-Act<sup>14</sup>, no dia 16 de outubro de 2001. É uma lei que limita substancialmente os amplos direitos dos cidadãos e dos estrangeiros nos EUA.

Em seguida, houve a deliberação do *Homeland Security Act*<sup>15</sup>, em novembro de 2002, que criou o *Homeland Security Department*<sup>16</sup>, responsável pela administração central de diversas repartições como a Guarda Costeira, a alfândega e os serviços de imigração. O objetivo era melhorar a coordenação das ações de contraterrorismo.

Durante esta fase, também se iniciou uma notória discussão sobre os pontos fracos dos serviços de inteligência anteriormente apresentados. De acordo com a opinião pública, tornou-se necessária a realização de uma reforma desses serviços.

Após uma longa e controversa discussão entre o governo e o congresso sobre a extensão das investigações a serem realizadas, foi criada a comissão de investigação não-partidária no congresso (*Joint Inquiry*). Sob pretexto do governo em relação à segurança interna e a guerra contra o terrorismo (*War on Terrorism*), esta comissão na verdade obteve a autorização para acusar parcialmente os documentos sigilosos da Casa Branca.

No dia 27 de novembro de 2002, o Congresso implementou uma outra comissão de investigação, a Comissão 11/9. Tinha como tarefa a realização de uma ampla investigação sobre a preparação e a concretização dos ataques terroristas até o final de maio de 2004, e a elaboração de um relatório.

Quando em 10 de dezembro de 2002 o relatório da *Congressional Joint Inquiry* foi divulgado, já existiam sugestões concretas para a realização de uma reforma. No entanto, este relatório, em sua grande maioria, foi ignorado pelo governo (ZEGART, 2007, p. 175), e não gerou consequências.

“As deficiências dos Serviços de inteligência estavam em todas as manchetes, mas não foram incluídas em lugar algum na agenda política” (ZEGART, 2007, p. 171).

---

<sup>14</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act. Unir e fortalecer os Estados Unidos da América através da criação das ferramentas próprias necessárias para interceptar e obstruir atos de terrorismo. (Tradução nossa).

<sup>15</sup> Decreto da Segurança Interna (Tradução nossa).

<sup>16</sup> Departamento da Segurança Interna (Tradução nossa).

O impacto que o 11/9 teve no governo e na sociedade norte-americana deveria ter levado a mudanças substanciais na área dos serviços de inteligência, como também na área do contraterrorismo. Mas o ímpeto desvaneceu. Em decorrência disso, houve um período de silêncio de 18 meses em relação ao debate sobre uma reforma dos serviços de inteligência (ZEGART, 2007, p. 171).

### **A segunda fase: 18 meses sem desenvolvimento (jan. 2003 - primavera 2004)**

Devido a problemas relacionados com recursos humanos e orçamento, o progresso da Comissão 11/9 foi muito lento. Além disso, havia a necessidade de realizar amplas investigações a fim de poder dar conta da enorme quantidade de trabalho sob responsabilidade da Comissão. As primeiras audiências aconteceram em abril de 2003.

Em contrapartida, o contraterrorismo interno continuava se desenvolvendo. Em 16 de julho de 2002, o então presidente George W. Bush promulgou a *National Strategy for Homeland Security*<sup>17</sup>, dedicada essencialmente à defesa contra outros ataques terroristas. Em primeiro de maio de 2003, foi criado o *Terrorist Threat Integration Center*<sup>18</sup> - TTIC, no complexo da CIA. O objetivo era de juntar todas as informações sobre o terrorismo, produzidas pelos diversos serviços, e elaborar um quadro geral dessa ameaça.

Na primavera de 2003 houve o acirramento da crise com o Iraque sobre as supostas armas de destruição em massa e, durante a noite, de 19 para 20 de março de 2003, as tropas da coalizão multinacional iniciaram os seus ataques contra o Iraque. Durante um ano inteiro, até o início das campanhas eleitorais para as eleições de presidente, na primavera de 2004, o governo concentrou-se quase que exclusivamente na Guerra do Iraque. Enquanto isso, discutia-se em público e nas mídias a respeito das armas de destruição em massa que não puderam ser encontradas, mas cuja existência tinha sido prognosticada pelos serviços de inteligência.

Progressos concretos em relação à reforma dos serviços de inteligência, durante estes 18 meses, não puderam ser constatados. O governo e a administração dedicaram-se quase que exclusivamente ao combate do terrorismo internacional (ZEGART, 2007, p. 179).

---

<sup>17</sup> Estratégia Nacional de Segurança Interna (Tradução nossa).

<sup>18</sup> Centro de Integração de Ameaças Terrorísticas (Tradução nossa).

### **A terceira fase: Retomada das medidas de reforma (primavera 2004 – 17 dez. 2004)**

A reforma da estrutura de inteligência parecia totalmente estagnada até julho de 2004, quando três fatos repentinamente ocorreram: o Diretor de Inteligência Central, George Tenet, demitiu-se; o Comitê de Inteligência do Senado expediu um relatório contundente criticando as avaliações de inteligência, anteriores à guerra, a respeito das armas de destruição em massa do Iraque; e a divulgação do relatório final da Comissão de Avaliação dos Atentados Terroristas de 11 de setembro.<sup>19</sup> (ZEGART, 2007, p. 178).

A terceira fase começou com o início das campanhas eleitorais para as eleições do presidente nos EUA, na qual o então presidente George W. Bush lutou para conseguir a sua reeleição, e terminou com a efetivação do IRTPA em 17 de dezembro de 2004.

A Comissão 11/9 e a organização dos parentes das vítimas dos atentados de setembro de 2001, que dispõem de um lobby muito forte nos EUA, (BORAZ; BRUNEAU, 2007, p. 74) conseguiram, após a divulgação do relatório da comissão, retirar a Guerra do Iraque das manchetes, e fazer com que a reforma dos serviços de inteligência fosse novamente incluída na agenda política, e isso em plena campanha eleitoral de 2004 (ZEGART, 2007, p. 179). Devido à urgência política em combinação com as exigências quanto ao agir político, à criação do IRTP no Congresso dos EUA foi realizada dentro de somente cinco meses.

Com a retomada da reforma, começou uma exasperante luta por tais bastidores em relação à amplitude de poder do futuro DNI, principalmente a ampla autoridade orçamental causou uma forte oposição do Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, que administra cerca de 80 por cento do orçamento dos serviços de inteligência<sup>20</sup> (KOLKMANN, 2007, p. 10). Em consequência, os representantes republicanos da comissão dos serviços de inteligência começaram a ocupar posições contrárias a fim de satisfazer os seus próprios interesses. Assim, o conflito político no Congresso foi liderado principalmente pelos membros mais importantes da comissão dos republicanos nas comissões da defesa e dos serviços secretos (KOLKMANN, 2007, p. 7).

Ao mesmo tempo, o novo Diretor da CIA, Porter J. Goss, voltou a exercer forte pressão sobre a CIA, que já tinha sido advertida durante o debate público

---

<sup>19</sup> Renúncia do Diretor da CIA em 11 de julho de 2004, Relatório do WMD em 7 de julho de 2004, e a Comissão 11/9 em 22 de julho de 2004.

<sup>20</sup> A National Security Agency - NSA, a National Geospatial Intelligence Agency - NGA e o National Reconnaissance Office - NRO consomem enormes quantias de verbas devido ao seu imenso aparato técnico.

sobre o fato de as armas de destruição em massa não terem sido encontradas. Já nos primeiros dias em seu novo cargo, o Diretor da CIA começou a demitir uma grande quantidade de pessoal da equipe de gestão, a maioria deles veteranos na CIA. Seu objetivo era levar a CIA, o mais rápido possível e com toda a persistência e poder, para o caminho do êxito. Seu comportamento causou uma grande evasão na equipe de funcionários da CIA. Como consequência, no ano 2005, a metade dos funcionários da CIA dispunha de uma experiência profissional de menos de cinco anos<sup>21</sup> (WEINER, 2007, p. 580). Além disso, o Presidente George W. Bush havia, aos poucos, induzido bastante a influência da CIA, fortalecendo no Departamento de Defesa, as responsabilidades pela condução das operações encobertas. Ele também atribuiu ao Secretário de Inteligência um cargo bem mais influente, colocando-o na posição número três no Departamento. De fato, isto significou mais uma extrema perda de poder para a CIA (WEINER, 2007, p. 583).

### **O IRTPA enfoca o novo cargo do DNI**

A concretização da reforma dos serviços de inteligência foi fundamentada em lei com a constituição do IRTPA em 17 de dezembro de 2004. Com isso, o IRTPA passou a se dedicar detalhadamente ao cargo do DNI. Como fora expresso nas diversas sugestões, o cargo do DNI implica em papel central. De acordo com a lei, a criação de um cargo dentro do Gabinete Executivo do Presidente como se desejava não foi possível. Isto se deve ao desejo do legislador, de não submeter o DNI à influência política direta. Estipulou-se, também, que o DNI não poderia chefiar, ao mesmo tempo, um dos serviços a ele submetidos. Estabeleceu-se que somente um dos dois diretores, o próprio DNI, ou o *Principal Deputy DNI*, podem servir como soldados ativos (IRTPA, 2004).

O DNI, portanto assume as seguintes responsabilidades principais:

- (a) Gestão da Comunidade de Inteligência;
- (b) Primeiro Consultor do Presidente, do Conselho de Segurança Nacional, e do Conselho de Segurança da Pátria em todas as questões relativas ao serviço secreto e à segurança interna; e
- (c) Supervisão e implementação do Programa Nacional de Inteligência.

Ao mesmo tempo, detalhou-se que tipo de medidas internas e que competências ele deveria possuir para garantir uma junção eficiente da Comunidade de Inteligência.

---

<sup>21</sup> De acordo com a experiência dos especialistas, demora 5 a 7 anos até que uma instituição possa dispor de seus funcionários de forma integral (Weiner, 2007, p. 543).

Além dos regulamentos em relação aos procedimentos e à organização, o IRTPA estipulou, principalmente, sua autoridade quanto ao orçamento e aos recursos humanos. Ficou bem claro que a autonomia do DNI quanto ao orçamento era limitada. Quase todas as medidas requerem o consentimento por parte das repartições envolvidas, dentre elas o Departamento da Defesa, que continua exercendo um grande poder nessa área.

Na área dos recursos humanos, foi implementado um esquema de rotação de pessoal dentro da Comunidade de Inteligência, com o objetivo de levar adiante o intercâmbio mútuo. A rotação, no entanto, somente é adotada na área dos funcionários civis e ainda requer um planejamento adequado por parte do DNI. Isto, porém, também está condicionado ao consentimento por parte de outros, o que é regulamentado por uma cláusula de reserva.

A elaboração de informações atuais, objetivas, politicamente independentes, relevantes e baseadas em todas as fontes disponíveis fica sob responsabilidade do DNI. No âmbito do gerenciamento e do processamento das informações, há dois critérios substanciais. Primeiro, a redução ou eliminação da duplicidade dentro dos diversos serviços. Segundo, o trabalho de análise em uma situação de concorrência. Isto significa que todos os serviços terão acesso aos resultados, e poderão acrescentar os seus pontos de vista, caso não haja consenso<sup>22</sup> (IRTPA, 2004). Estes critérios são fundamentais, pois foi em um ambiente de informações não sintetizadas, que o 11/9 aconteceu.

Resumindo, as condições que deram início ao processo da reforma dos serviços de inteligência podem ser descritos da seguinte forma devido à grande quantidade de demissões e renúncias, e uma equipe extremamente instável e insegura, a CIA encontrava-se extremamente debilitada. Com isto, ela permitiu que o Departamento de Defesa aproveitasse a situação para amplificar a extensão de seu poder.

Como medida política, uma reforma dos serviços de inteligência não parecia ser a mais importante, nem a desejada; mas durante as campanhas eleitorais em 2004, a Comissão 11/9 e a Organização dos Parentes das Vítimas de 11/9 pressionaram o sistema de tal forma, que ele foi praticamente obrigado a realizá-la. A influência do DNI em questões de pessoal e orçamento é extremamente limitada, devido às severas regulamentações em relação à concretização autônoma de medidas, e os serviços de inteligência que requerem o maior porcentual das verbas, ainda encontram-se sob gestão do Departamento de Defesa.

---

<sup>22</sup> Demais informações encontram-se no link: <http://www.youtube.com/watch?v=nbgQ1V2BLEs&hl=de>.

Além disso, não houve mudança da supervisão do congresso acerca dos serviços secretos, sem a qual a Comissão 11/9 havia previsto ao DNI somente um êxito limitado (CLARK, 2007, p. 121).

## AVALIAÇÃO DOS PRIMEIROS DNI

Para o cargo do DNI não existe modelo qualquer; ficará por conta do primeiro DNI deixar a sua própria estampa, e ocupar o seu espaço dentro da estrutura dos Serviços de inteligência em Washington. Portanto é bem provável que entrará em conflito com outras instituições como o FBI ou o Departamento de Defesa (KOLKMANN, 2005, p. 7).

Segue uma análise dos primeiros dois DNI, John Negroponte e John McConnell<sup>23</sup>, e o grau de influência que tiveram durante o processo de reforma dos serviços secretos. No mundo dos serviços de inteligência é muito difícil achar uma medida objetiva para a avaliação do trabalho dos DNI, mas faremos a tentativa de fazer uma comparação entre dois dos principais pilares da reforma. O primeiro pilar representa a concretização das reivindicações organizacionais da lei da reforma; o segundo pilar representa a concretização das reivindicações quanto à cultura empresarial<sup>24</sup>.

### John Negroponte

John Negroponte foi indicado como primeiro DNI pelo Presidente Bush em 17 de fevereiro de 2005, e confirmado pelo Senado dos EUA em 21 de abril de 2005 após haver sido aprovado pela grande maioria. Até a sua nomeação para o DNI, ele já havia assumido o cargo de embaixador em vários Estados envolvidos em crises. Tinha sido inclusive embaixador no Iraque. A sua nomeação foi muito bem recebida pela mídia. A revista TIME manifestou-se dizendo que se não fosse ele, quem poderia então ser a pessoa que melhor pudesse unificar os diferentes serviços de inteligência.<sup>25</sup> Atribuía-se a ele a capacidade de dominar não somente a área diplomática, como também a

---

<sup>23</sup> Sob o atual DNI, Dennis C. Blair, ainda não existe bibliografia publicada. Além da continuação do trabalho iniciado por McConnell, espera-se dele principalmente a redução contínua da burocracia que havia sido instituída por Negroponte, assim como a eliminação das duplicidades nas competências dos serviços diferentes.

<sup>24</sup> Aqui trata-se principalmente das disposições para um intercâmbio transversal de informações (*information sharing*) e para uma cooperação eficiente com o objetivo de reduzir as soluções individuais das diversas áreas.

<sup>25</sup> <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2088-1491501,00.html>. Acesso em: 30 jul. 2009.

área da política interna, e era notório que ele dispunha de um amplo conhecimento dos pontos fortes e fracos dos serviços de inteligência estadunidenses, devido à sua longa carreira como embaixador em países altamente discutidos pelas mídias. Para Negroponte, isto significou que ele teria primeiro de contratar o seu pessoal e capacitar as suas ferramentas de trabalho, que comporiam o ODNI e o NCTC, que também se encontrava sob seu comando.

Além dessas tarefas de gestão, ele se encontrava extremamente envolvido com o Presidente em termos de tempo, pelo fato de ter que reportar diariamente os relatórios sobre a situação geral<sup>26</sup>. Esta obrigação já havia sido motivo de crítica pela Comissão 11/9 que, na época, já opinava que para o DNI era impossível administrar uma instituição de forma eficiente e, ao mesmo tempo, coordenar várias outras instituições, tendo ainda que assumir o papel de consultor pessoal do Presidente (9/11, 2004, p. 409).

Em seu relatório de 30 de maio de 2005, a Comissão Silberman-Robb chegou à conclusão que na área dos serviços de inteligência a resistência as mudanças continuava forte, e que ainda havia uma má administração e coordenação da coleta e análise de dados (WEINER, 2007, p. 584). Já no mês de outubro de 2005, o DNI Negroponte reagiu com o documento, *National Intelligence Strategy of the United States – Transformation through Integration and Innovation*, às contínuas críticas em relação à CI. Neste trabalho ele faz uma detalhada descrição de suas tarefas a partir do IRTPA e do relatório da Comissão Silberman-Robb, descrevendo também as suas metas estratégicas. As principais metas consistiam na mudança através da integração, e na adoção de procedimentos inovadores. Além disso, ele realizava entrevistas com os funcionários na CI, a fim de coletar dados em relação à motivação dos mesmos. Os funcionários manifestam o seu descontentamento e a sua insatisfação com o argumento que as instituições não tinham sido capazes de preencher as vagas com os funcionários corretos (DNI, 2006b, p. 17). Isto significa uma importante referência ao quadro do pessoal da CI no ano de 2005.

O ODNI originalmente projetado por ele, como sendo uma central de comando com despesas e número de pessoal reduzido, crescia desmesuradamente e desenvolveu-se em um imenso aparato administrativo, para o qual ele tinha planejado uma verba de um bilhão de dólares – um quinto do orçamento da CIA (HELLMUTH, 2006, p. 7). Até a sua renúncia, o ODNI tinha aumentado para um número de 1.500 funcionários (ZEGART, 2007, p. 183).

---

<sup>26</sup> PDB (Presidential Daily Briefing).

A maioria desses acréscimos, no entanto, são as transferências de outras agências - uma manobra que irritou os gerentes seniores da inteligência, especialmente da CIA, que se oporia à criação do novo cargo (WRIGHT, 2008).

Um ano após Negroponte haver assumido o seu cargo, a opinião pública sobre o seu trabalho não era nada positiva. Desde o início de 2006, acumulavam-se manifestações negativas na imprensa quanto ao êxito da reforma. O jornal *New York Times*, por exemplo, escreveu em 28 de fevereiro de 2006, que com a única exceção de haver sido implementado um novo nível, nenhuma mudança efetiva fora realizada. Muito pelo contrário, a confusão geral em relação às competências e responsabilidades havia aumentado (CLARK, 2009). Em outro artigo do *New York Times*, a senadora republicana Susan Collins repreendeu o DNI por não haver lutado com veemência contra o Departamento de Defesa, quando o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld havia atribuído ao seu Subsecretário de Inteligência plena competência em relação aos serviços de inteligência militares, enfraquecendo, dessa forma, ainda mais a influência do DNI (HELLMUTH, 2006, p. 7).

Em seu relatório ao Congresso de maio de 2006 sobre o progresso da implementação do IRTPA, o ODNI constatou, no entanto, que o DNI “está fazendo progressos consideráveis na implementação do IRTPA”, e que “já criou uma visão para a integração dos serviços secretos, que só falta ser concretizada” (DNI, 2006a, p. 10). Verificou, também, que a Estratégia Nacional de Inteligência de outubro de 2005 “é uma excelente ferramenta interna para coordenar a CI” (DNI 2006a, p. 1). Ao contrário desta auto-avaliação pública da parte de Negroponte, ele é acusado em julho de 2006, num relatório da Comissão dos Serviços de inteligência na Câmara dos Representantes, a estar realizando experimentos na CI sem uma clara definição das prioridades (CLARK, 2007, p. 131).

A pressão política e pública sobre Negroponte continuou crescendo. A realização de mudanças contra a vontade do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld parecia impossível diante do fato de o DNI ocupar uma posição fraca no IRTPA em comparação com o poder e a personalidade de Rumsfeld.

A saída de Donald Rumsfeld como Secretário de Defesa, em 8 de novembro de 2006, e a nomeação de Robert Gates como o seu sucessor, por um lado diminuem a pressão sobre Negroponte, visto que Robert Gates parecia ser muito mais sociável e já tinha trabalhado na CIA durante 26 anos, tendo sido diretor da CIA até janeiro de 1993. Mas a reputação de Negroponte já estava consideravelmente afetada. Após quase dois anos em seu cargo, ele conseguiu realizar a sua primeira tarefa, apesar da forte oposição da parte do Departamento de Defesa e das muitas restrições existentes.

No sentido de uma reforma interna ele somente conseguiu fazer pequenos progressos. A rotatividade de pessoal, tão importante para o melhoramento da comunicação interna, ele também não conseguiu concretizar.

Quando Negroponte declarou a sua demissão do cargo em janeiro de 2007, cresceu o receio que o ODNI não passava de outro nível intermediário implantado dentro da administração, que consumia uma enorme quantidade de verbas (ZEGART, 2007, p. 183).

### **John McConnell**

No dia 13 de fevereiro de 2007, foi nomeado como segundo DNI o Vice-Almirante da reserva John McConnell. McConnell, cuja trajetória profissional desenvolveu-se na área da informação, realizou pesquisas no *National Defense Intelligence College* na área de Inteligência Estratégica, e trabalhou como oficial de inteligência em diversos níveis. Durante o período de 1992 até 1996, exerceu a função de diretor da NSA.

A mídia estadunidense citou um representante do Governo que havia declarado que o Secretário de Defesa Robert Gates também apoiava a nomeação de McConnell e colocou para ajudá-lo, o Subsecretário de Inteligência que era um velho amigo de McConnell. McConnell e Gates estavam conscientes de que esta situação era uma oportunidade única para reformar o sistema (WRIGHT, 2008).

Após a surpreendente demissão de seu antecessor, McConnell se deparou com questões muito amplas a serem solucionadas. Ele acabou tendo que assumir a responsabilidade de aprender a jogar o jogo político. E isto ele conseguiu rapidamente (MAZZETTI, 2008).

Logo após haver assumido o cargo, McConnell tomou uma grande variedade de medidas, a fim de acelerar e levar adiante o processo de reforma. Para tal, ele se orientava na NIS elaborada pelo seu antecessor no ano de 2005 (JOHNSON, 2008, p. 7). Dessa forma, ele decretou em 11 de abril de 2007 o seu Plano de 100 Dias com o título “Integração e Cooperação”, que deveria, em primeiro lugar, impor uma maior dinâmica nas ações. O objetivo era principalmente a adaptação das diversas variáveis para serem submetidas a mudanças em curto prazo. Nele eram definidas seis iniciativas, que seriam revistas em outros planos para desafios em longo prazo: a criação de uma cultura da cooperação, o fomento da transformação da coleta e análise de informações, a formação de uma perícia de aquiescência, a modernização dos procedimentos já implementados, a aceleração da troca de informações, e a determinação das competências do DNI (DNI, 2007a, p. 2).

Em adição a este programa houve mais uma iniciativa. Em 25 de julho de 2007 ele iniciou o *Intelligence Community Civilian Joint Duty Program*<sup>27</sup>, que abrange todos os serviços de inteligência dos EUA. Este programa somente pode ser implementado devido o consentimento do Secretário de Defesa Robert Gates e de todos os outros Secretários responsáveis. O intercâmbio regular de pessoal entre os diversos serviços de inteligência foi decretado como sendo a condição básica para o sucessivo emprego do pessoal em funções executivas nos serviços secretos.<sup>28</sup> O programa foi rapidamente aceito pelos serviços de inteligência e pela opinião pública, e em 9 de setembro de 2008, ele foi premiada pelo *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* da escola Harvard Kennedy School com o prêmio “Melhor inovação do governo estadunidense” (ODNI, 2008).

No dia 27 de julho de 2007 o DNI apresentou o seu primeiro relatório sobre o progresso do Plano de 100 Dias.

Os principais êxitos foram a criação de um sistema uniforme e simplificado para as avaliações da segurança, assim como a implementação de um sistema de correspondência que abrange toda a CI (DNI, 2007b, p. 2).

Após a expiração da avaliação do Plano de 100 Dias, McConnell decretou em 10 de outubro de 2007 o Plano de 500 Dias. As seis iniciativas criadas com o Plano de 100 Dias também foram incluídas, e entrelaçadas com nove planos parciais distribuídos pelas iniciativas (*Core Initiatives*), assim como 33 objetivos de longo prazo (*Enabling Initiatives*) (DNI, 2007d, p. 3).

No decorrer do Plano de 500 Dias, o ODNI divulgou a cada 100 dias um relatório sucinto referente ao estado atual da reforma. Reagindo à detecção de pontos fracos, ele decretou mais três planos estratégicos. Poucos dias após a divulgação do Relatório do Ducentésimo Dia, em 22 de fevereiro de 2008, ele decretou a *Information Sharing Strategy* (DNI, 2008e), visto que o relatório tinha deixado bem claro que cinco objetivos relativos ao intercâmbio de informações estavam em risco (DNI, 2008e, p. 2).

---

<sup>27</sup> As condições jurídicas já tinham sido reguladas no IRTPA 2004.

<sup>28</sup> Na *Intelligence Community Policy Guidance* (ICPG) 601.01 de 25 de julho de 2007 são descritas as exatas condições e estipulações do programa. (ODNI, 2007c).

<sup>29</sup> O principal objetivo é o fornecimento de informações para os que tomam as decisões, a fim de que estas os tragam benefícios. Para tal, o modo de trabalho da CI orienta-se aos comitentes. Através de todos os meios disponíveis dos HUMINT, TECHINT e OSIT, são realizados uma coleta e um processamento central de todas as informações disponíveis na base de um único conceito de network. Depois estas informações são colocadas à disposição. Os diversos funcionários podem então selecionar as informações relevantes e processá-las de acordo com a sua missão. Neste ponto fecha-se o círculo do processamento de dados dos serviços de inteligência. (DNI, 2008f, p. 28).

Um mês após a divulgação do Relatório do Trecentésimo Dia em 22 de junho de 2008, o DNI apresentou a sua visão *Vision 2015 - A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise*<sup>29</sup> (DNI, 2008f). No mês seguinte, em julho de 2008, o DNI McConnell atingiu mais um de seus importantes objetivos.

A exigência quanto à adaptação e reformulação do cargo do DNI contida em ambos os Planos de 100 e de 500 Dias, foi finalmente cumprida em 22 de julho de 2008 após longas e complicadas negociações. Com decreto o Presidente Bush adaptou, no dia 30 de julho de 2008, a EO 12333 (*U.S. Intelligence Activities*) às novas condições<sup>30</sup>. Por meio dessa medida, concretizou-se uma das sugestões feitas pela Comissão Silberman-Robb (Comissão WMD). Esta readaptação, no entanto, não incluiu o acesso do DNI a várias partes das verbas de orçamento disponíveis<sup>31</sup>, que continuavam sob o controle do Departamento de Defesa.

Durante uma pesquisa realizada no âmbito da Comunidade de Inteligência, no início de 2008, um *Integration and Collaboration Barometer* foi elaborado e divulgado no Plano de Progresso de 500 Dias. Foram definidos seis níveis de cooperação.<sup>32</sup>

Os níveis são descritos da seguinte forma: 0 (Isolação, zero contatos e cooperação), 1 (adoção de uma linguagem comum), 2 (regras comuns), 3 (processos em conjunto), 4 (critérios comuns) e

Verificava-se em que nível se encontravam as seis iniciativas estipuladas nos Planos de 100 e de 500 dias. Todas as seis áreas oscilavam perto do nível 2 de um total de 5. O nível dois significa que a meta 'coordenação' foi alcançada. O nível 5 (agir em conjunto), no entanto, o qual representa o mais alto grau, ainda está longe de ser alcançado (DNI, 2009, p. 8).

No quingentésimo dia, o dia 12 de dezembro de 2008, três das 42 metas ainda se encontravam em estado crítico. Tratava-se aqui do intercâmbio das informações, o fortalecimento das relações internacionais, e o progresso de um processo uniforme de aquiescência (DNI, 2008d). Pouco antes da assunção do novo Presidente Barack Obama, foi divulgado em 16 de janeiro de 2009, o Relatório do estado atual do Plano de 500 Dias.

---

<sup>30</sup> O EO dá direitos mais elevadas para o DNI a partir de programar um padrão de pessoal, treinamento, procedimentos e outros assuntos. Adicional ele tem poder de veto para as atribuições dos chefes das agências mais importantes e tem o direito de pedir a demissão dos chefes.

<sup>31</sup> Para o National Intelligence Program - NIP foi calculado um orçamento de US\$ 47,5 bilhões para o ano 2008.

<sup>32</sup> Os níveis são descritos da seguinte forma: 0 (Isolação, zero contatos e cooperação), 1 (adoção de uma linguagem comum), 2 (regras comuns), 3 (processos em conjunto), 4 (critérios comuns) e 5 (um único agir).

Na introdução do relatório faz-se o seguinte resumo:

No início do ano 2007 os líderes da Comunidade de Inteligência começaram com a implementação de um programa agressivo e direcionado aos objetivos quanto à concretização das demandas da reforma há tanto conhecidas, e derivadas dos relatórios das Comissões 11/9 e WMD em combinação com o IRTPA (DNI, 2009, p. 4).

Em comparação com o mandato de seu antecessor John Negroponte, John McConnell se conduzia num ambiente político muito mais calmo. Com Robert Gates ele podia cooperar na elaboração de uma estratégia comum. Através de iniciativas ambiciosas e concludentes, McConnell atacou em curto prazo, a maioria dos pontos críticos apontados por diversas entidades, alcançando um nível mediano de suas metas, e implementou uma grande variedade das sugestões feitas pelas diversas comissões. De acordo com a sua própria avaliação, o nível do intercâmbio das informações entre os diversos serviços de inteligência, no entanto, continuava baixo em relação ao nível objetivado.

## CONCLUSÃO

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, as diversas comissões de investigação perceberam que os serviços de inteligência e sua cooperação institucionalizada deveriam ser submetidos a uma reforma urgente.

De acordo com essas comissões, havia a necessidade de se criar um novo cargo, o de DNI, como responsável geral pelos serviços da inteligência. As comissões destacaram três competências: autoridade orçamentária para todos os serviços secretos, a autonomia de implementar parâmetros e procedimentos comuns, e o direito de participar nas decisões quanto à contratação de pessoal para o preenchimento das posições executivas na área dos serviços de inteligência.

A análise do período após os ataques terroristas até o decreto da lei da reforma dos serviços de inteligência (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act - IRTPA*) em 17 de dezembro de 2004 demonstra, no entanto, que o governo se concentrava principalmente no combate ao terrorismo. O relatório final da primeira comissão, o *Joint Inquiry* de dezembro de 2002, foi praticamente ignorado. Somente a divulgação do relatório da Comissão 11/9 em plena campanha eleitoral das eleições do presidente, no verão de 2004, fez com que a Comissão e a Organização dos Parentes das Vítimas de 11/9 dominassem a discussão política. Em apenas cinco meses após a divulgação do relatório, a reforma dos serviços de inteligência foi promulgada por lei

através do decreto IRTPA. O debate político sobre a amplitude do poder real do DNI influenciou consideravelmente o procedimento da legislação. Aqui agiam principalmente os representantes da comissão da defesa contra os da comissão dos serviços secretos, já que os primeiros se recusavam a ceder do domínio sobre as verbas orçamentárias. Durante este processo, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld assumiu um papel central.

O resultado foi uma legislação que atribuía ao DNI um poderio bem mais limitado do que tinha sido exigido pelas comissões. Cabia-lhe somente exercer influência direta na CIA. Em todas as outras repartições suas decisões estariam sujeitas ao consentimento dos Secretários equivalentes.

Foi nomeado como primeiro DNI, um diplomata de carreira, John Negroponte, que não conseguiu se impor contra o dominante Secretário de Defesa Donald Rumsfeld. Por motivos de um desempenho muito fraco da CIA em relação às armas de destruição em massa do Iraque, o Presidente Bush ampliou ainda mais as responsabilidades do Secretário de Defesa, satisfazendo, assim, a ambição de Rumsfeld em expandir o seu poder, e limitando com isso ainda mais o grau de influência do DNI. O progresso da reforma foi dificultado pelo fato de Negroponte não conseguir concretizar as medidas de reforma prioritárias. A pressão política e pública sobre Negroponte cresceu tanto, que ele decidiu renunciar ao seu cargo, em janeiro de 2007. A sua capacidade de influência durante o processo da reforma foi muito limitada.

Sucedeu-o o almirante da reserva John McConnell, cuja trajetória profissional foi desenvolvida na área da inteligência. Junto com o novo Secretário de Defesa Robert Gates, que também possuía vários anos de experiência profissional na área da inteligência e tinha sido Diretor da CIA. Deu-se assim um novo impulso ao processo de reforma, e principalmente à reforma interna, com a ajuda de seus ambiciosos planos de meto. No final de seu mandato, em fevereiro de 2009, o seu sucessor assume a gestão de serviços de inteligência, que, graças ao empenho de McConnell, já dispõem de regulamentos comuns e que atingiram um nível bem mais elevado em termos de cooperação. Além disso, a decisão do Secretário de Defesa, Robert Gates, ao colocar um velho amigo do DNI McConnell como Subsecretário de Defesa para Inteligência na administração do DNI, suporta a argumentação de que era e é necessário um bom relacionamento entre os atores.

A análise comparativa entre os dois primeiros DNI demonstra que, considerando a atual configuração das atribuições do DNI, o seu grau de influência ao processo da reforma dos serviços de inteligência, depende fortemente do relacionamento pessoal do DNI com o Secretário de Defesa. Até agora, ainda não existe uma posição forte do DNI para que ele possa exercer o seu papel na reforma como foi pensado nas comissões.

Como meta para a continuidade da implementação da reforma, é de extrema importância que os dois cargos (Secretário de Defesa e do DNI) sejam preenchidos por personalidades que tenham a capacidade de, além das responsabilidades em relação às suas distintas áreas, ajam, pensem e trabalhem em conjunto, a fim de garantir o sucesso da reforma e da eficiência dos serviços secretos.

A segunda meta a ser tomada, seria a ampliação das atribuições formais do DNI, a fim de possibilitar que a sua função no futuro não dependa de personalidades envolvidas.

## **SIGLAS UTILIZADAS**

IC	Comunidade da Inteligência
CIA	Central Intelligence Agency
DIA	Defense Intelligence Agency
DNI	Director National Intelligence
FBI	Federal Bureau of Investigation
HUMINT	Human Intelligence
ICPG	Intelligence Community Policy Guidance
IRTPA	Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act
NCTC	National Counterterrorism Center
NGA	National Geospatial Intelligence Agency
NIC	National Intelligence Council
NIP	National Intelligence Program
NRO	National Reconnaissance Office
NSA	National Security Agency
ODNI	Office of the Director National Intelligence
OSINT	Open Source Intelligence
PDB	Presidential Daily Brief
PDD	Presidential Decision Directive
SIGINT	Signal Intelligence
TECHINT	Technical Intelligence
TTIC	Terrorist Threat Integration Center
U.S.P.A.T.R.I.O.T-Act	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act
WMD	Weapons of Mass Destruction

## Referências Bibliográficas

ASSOCIATED PRESS. **Bush to name retired admiral to top intel post.** McConnell to take Negroponte's spot as director of U.S. intelligence. *MSNBC.com*, 5 jan. 2007. Disponível em: <[www.msnbc.msn.com/id/16458602/print/1/displaymode/1098/](http://www.msnbc.msn.com/id/16458602/print/1/displaymode/1098/)>. Acesso em: 08 abr. 2009.

AZAMBUJA, Carlos. **Os Serviços de Inteligência dos EUA: Uma análise retrospectiva.** *Mídia sem máscara*. 18 dez. 2008. Disponível em: <[www.midiasemmascara.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7450:os-servicos-de-inteligencia-dos-eua-e28093-uma-analise-retrospectiva&catid=52:estados-unidos&Itemid=17](http://www.midiasemmascara.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7450:os-servicos-de-inteligencia-dos-eua-e28093-uma-analise-retrospectiva&catid=52:estados-unidos&Itemid=17)>. Acesso em: 18 abr. 2009.

BAIRD, Zoe; BARKSDALE, James. **Mobilizing Information to Prevent Terrorism.** Accelerating Development of a Trusted Information Sharing Environment. Nova Iorque: The Makle Foundation, 2006. Disponível em: <[www.markle.org/downloadable\\_assets/2006\\_nstf\\_report3.pdf](http://www.markle.org/downloadable_assets/2006_nstf_report3.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2009.

BARBEIRO, Heródoto; BLANC, Claudio; PERES, Marly Netto; ADLER, Alexandre. **O relatório da CIA: como será o mundo em 2020.** São Paulo: Ediouro, 2006. 236 p.

BEST JR., Richard A.; CUMMING, Alfred. **Director of National Intelligence Statutory Authorities: Status and Proposals update 02 nov. 2007.** *Congressional Research Service for Congress*, 2 nov. 2007. Disponível em: <[\\_\\_\\_\\_\\_. \*\*Director of National Intelligence Statutory Authorities: Status and Proposals update 17 abr. 2008.\*\* \*Congressional Research Service for Congress\*, 17 abr. 2008. Disponível em: <\[www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34231.pdf\]\(http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34231.pdf\)>. Acesso em: 22 ago. 2009.](http://www.policyarchive.org/bitstream/handle/10207/19973/RL34231_20071102.pdf?sequence=)

\_\_\_\_\_. **Director of National Intelligence Statutory Authorities: Status and Proposals update 15 jan. 2009.** *Congressional Research Service for Congress*, 15 jan. 2009. Disponível em: <<http://wikileaks.org/leak/crs/RL34231.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2009.

BORAZ, Steven C.; BRUNEAU, Thomas C.. **Reforming intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness.** Austin [Estados Unidos da América]: University of Texas, 2007. xxii, 385 p.

CLARK, J. Ransom. **Director of National Intelligence: Table of Contents.** Disponível em: <[http://intellit.org/dni\\_folder/dnitoc.html](http://intellit.org/dni_folder/dnitoc.html)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Intelligence and National Security: A Reference Handbook.** Troy [Estados Unidos da América]: Praeger Publishers Inc, 2007. 208p.

DEVINE, Jack. **An Intelligence Reform Reality Check.** *The Washington Post*, Washington, 18 fev. 2008. Disponível em: <[www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/02/17/AR2008021701733\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/02/17/AR2008021701733_pf.html)>. Acesso em: 4 jul. 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11 (JIATAS911), 2001: Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence,** Washington D.C., 17 dez. 2004. Disponível em: <[www.gpoaccess.gov/serialset/creports/911.html](http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/911.html)>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA)**, Washington D.C., 17 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.nctc.gov/docs/pl108\\_458.pdf](http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (WMD)**. Washington D.C., 31 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/wmd/index.html>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. CASA BRANCA. **Executive Order 12333**: United States Intelligence Activities. Amended 2008. Washington D.C., 4 ago. 2008. Disponível em: <[www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html](http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html)>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. CASA BRANCA. **Executive Order 13328**: Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Washington D.C., 11 fev. 2004. Disponível em: <<http://edocket.access.gpo.gov/2004/pdf/04-3170.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. CASA BRANCA. **Executive Order 13355**: Strengthened Management of the Intelligence Community. Washington D.C., 27 ago. 2004. Disponível em: <<http://edocket.access.gpo.gov/2004/pdf/04-20051.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. CASA BRANCA. **Executive Order 13356**: Strengthening the Sharing of Terrorism Information to Protect Americans. Washington D.C., 1 set. 2004. Disponível em: <<http://edocket.access.gpo.gov/2004/pdf/04-20052.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. CASA BRANCA. **Executive Order 13388**: Further Strengthening the Sharing of Terrorism Information to Protect Americans. Washington D.C., 27 out. 2005. Disponível em: <<http://edocket.access.gpo.gov/2005/pdf/05-21571.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. CASA BRANCA. **Executive Order 13470**: Further Amendments to Executive Order 12333. Washington D.C., 4 ago. 2008. Disponível em: <<http://edocket.access.gpo.gov/2008/pdf/E8-17940.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

HEIDENRICH, John G. **The State of Strategic Intelligence**: The Intelligence Community's Neglect of Strategic Intelligence. *Studies in Intelligence*, v. 51, n. 2, 2007. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/the-state-of-strategic-intelligence.html>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

HELLMUTH, Dorle. **Geheimer Machtpoker in den USA**. *SWP Aktuell*, Berlim, v. 29, jun. 2006. Disponível em: <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=3079](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3079)>. Acesso em: 30 jul. 2009.

SIKOFF, Michael; CLIFT, Eleanor. **Intel Reform**: Did Bush Pushhard? *Newsweek*, 6 dez. 2004. Disponível em: <[www.newsweek.com/id/55947](http://www.newsweek.com/id/55947)>. Acesso em: 4 jul. 2009.

JOHNSTON, Rob. **Analytic Culture In The Us Intelligence Community**: An Ethnographic Study. Washington: Imaging and Publication Support, 2005. 161 p. ISBN 1929667132.

JOHNSON, Alexander B. **The United States Intelligence Community**: Why Unity

Matters. Orientador: Dr. Loch K. Johnson. 2008. 19 f. University of Georgia, Estados Unidos da América. Disponível em: <<http://www.uga.edu/juro/2008/2008papers/Johnson2008.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2009.

KEEFE, Patrick Radden. **The Long Intelligence Haul**: Real reform doesn't take five years. It takes a generation. *Slate*, 8 set. 2006. Disponível em: <[www.slate.com/id/2149229](http://www.slate.com/id/2149229)>. Acesso em: 24 jul. 2009.

KENT, Sherman. **Strategic intelligence**: for American World Policy. New Jersey: Princeton University, 1949-1953. 226 p.

KINDSVATER, Larry. **The Need to Reorganize the Intelligence Community**: A Senior Officer Perspective, *Studies in Intelligence*, v. 47, n. 1, 2003. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol47no1/article03.html>>. Acesso em: 19 maio 2009.

KOLKMANN, Michael. **Die Reform der amerikanischen Geheimdienste**: Vorläufige Bilanz und Perspektive. SWP Diskussionspapier, Berlin, 2 ago. 2005. Disponível em: <[http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=2339&PHPSSESSID=ffa175c72492b5a06a93548fd01e591c](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=2339&PHPSSESSID=ffa175c72492b5a06a93548fd01e591c)>. Acesso em: 7 abr. 2009.

LASKY, Ed. **DNI Dennis Blair 'Manipulated Intelligence' Before Congress**. *American Thinker*, 11 mar. 2009. Disponível em: <[www.americanthinker.com/printpage/?url=http://www.americanthinker.com/2009/03/dni\\_dennis\\_blair\\_manipulated\\_i.html](http://www.americanthinker.com/printpage/?url=http://www.americanthinker.com/2009/03/dni_dennis_blair_manipulated_i.html)>. Acesso em: 07 abr. 2009.

MAZZETTI, Mark. **A Spy Chief's Political Education**. *New York Times*, 8 ago. 2007. Disponível em: <[www.nytimes.com/2007/08/08/washington/08intel.html](http://www.nytimes.com/2007/08/08/washington/08intel.html)>. Acesso em: 19 ago. 2009.

McCONNELL, Mike. **Overhauling Intelligence**. *Foreign Affairs*, v. 4, n. 86, p. 49-58, jul/ago 2007. Disponível em: <[www.dni.gov/press\\_releases/20070619a\\_release.pdf](http://www.dni.gov/press_releases/20070619a_release.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2009.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. **The 9/11 Commission report**: final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Authorized edition New York: W. W. Norton, [2004]. 567 p.

OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. **National Intelligence Strategy**: Transformation Through Integration and Innovation, 25 out. 2005. Disponível em: <[www.dni.gov/reports2.htm](http://www.dni.gov/reports2.htm)>. Acesso em: 19 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Intelligence Community Annual Employee Climate Survey**. abr. 2006. Disponível em: <[http://www.dni.gov/reports/IC\\_Employee\\_Survey.pdf](http://www.dni.gov/reports/IC_Employee_Survey.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Report on the Progress of the Director of National Intelligence in Implementing the IRTPA of 2004**. maio 2006a. Disponível em: <[www.dni.gov/reports/CDA\\_14-25-2004\\_report.pdf](http://www.dni.gov/reports/CDA_14-25-2004_report.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **The 2006 Annual Report of the United States Intelligence Community**. fev. 2007. Disponível em: <[www.dni.gov/electronic\\_reading\\_room.htm](http://www.dni.gov/electronic_reading_room.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **The US Intelligence Community 5 years Strategic Human Capital Plan: An Annex To The US National Intelligence Strategy.** 22 jun. 2006b. Disponível em: <[www.dni.gov/reports2.htm](http://www.dni.gov/reports2.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 100 Day Plan for Integration And Collaboration.** 11 abr. 2007a. Disponível em: <[www.dni.gov/100-day-plan.htm](http://www.dni.gov/100-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 100 Day Plan For Integration And Collaboration Follow Up Report.** 27 jul. 2007b. Disponível em: <[www.dni.gov/100-day-plan.htm](http://www.dni.gov/100-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Intelligence Community Policy Guidance 601.01: Intelligence Community Civilian Joint Duty Program,** 25 jul. 2007c. Disponível em: <[www.dni.gov/electronic\\_reading\\_room/GuidanceInstructions601-01.pdf](http://www.dni.gov/electronic_reading_room/GuidanceInstructions601-01.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Intelligence Community Civilian Joint Duty Program Honored As Innovations In American Government Award Winner: ODNI Receives Accolades from Harvard University's Ash Institute.** *Press Release*, 9 set. 2008. Disponível em: <[www.dni.gov/press\\_releases\\_2008.htm](http://www.dni.gov/press_releases_2008.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan For Integration And Collaboration.** 10 out. 2007d. Disponível em: <[www.dni.gov/500-day-plan.htm](http://www.dni.gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan For Integration And Collaboration Day 100.** 10 out. 2007e. Disponível em: <[www.dni.gov/500-day-plan.htm](http://www.dni.gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan for Integration And Collaboration Day 200.** 17 fev. 2008a. Disponível em: <[www.dni.gov/500-day-plan.htm](http://www.dni.gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan for Integration And Collaboration Day 300.** 26 maio 2008b. Disponível em: <[www.dni.gov/500-day-plan.htm](http://www.dni.gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan for Integration And Collaboration Day 400.** 3 set. 2008c. Disponível em: <[www.Dni.Gov/500-day-plan.htm](http://www.Dni.Gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan for Integration And Collaboration Day 500.** 12 dez. 2008d. Disponível em: <[www.dni.gov/500-day-plan.htm](http://www.dni.gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **United States Intelligence Community (IC) 500 Day Plan Follow up Report for Integration And Collaboration.** 16 jan. 2009. Disponível em: <[www.dni.gov/500-day-plan.htm](http://www.dni.gov/500-day-plan.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Information Sharing Strategy.** 22 fev. 2008e. Disponível em: <[www.dni.gov/reports/IC\\_Information\\_Sharing\\_Strategy.pdf](http://www.dni.gov/reports/IC_Information_Sharing_Strategy.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise.** 22 jul. 2008f. Disponível em: <[www.dni.gov/reports.htm](http://www.dni.gov/reports.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Critical Intelligence Community Management Challenges**. 12 nov. 2008g. Disponível em: <[www.fas.org/irp/news/2009/04/odni-ig-1108.pdf](http://www.fas.org/irp/news/2009/04/odni-ig-1108.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **An Overview of the United States Intelligence Community for 111<sup>th</sup> Congress**. Washington, 16 jan. 2009a. Disponível em: [www.dni.gov/reports.htm](http://www.dni.gov/reports.htm). Acesso em: 6 abr. 2009.

PINHEIRO, Alvaro de Souza. **Os Estados Unidos quatro anos após o 11 de setembro**. *Defesanet*, 20 nov. 2005. Disponível em: <[www.defesanet.com.br/terror/4\\_yeas.htm](http://www.defesanet.com.br/terror/4_yeas.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2009.

PIPER, Gerhard. **Großoffensive der Geheimdienste?: Die neue National Intelligence Strategy der USA**. *Streitkräfte und Strategien*, 19 nov. 2005. Disponível em: <[www.bits.de/public/ndrinfo/sunds191105-2.htm](http://www.bits.de/public/ndrinfo/sunds191105-2.htm)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

POSNER, Richard A.. **Preventing Surprise Attacks: Intelligence Reform in the Wake of 9/11**. Lanham [Estados Unidos da América]: Rowman & Littlefield Publishers, 2005. 226 p.

RUSSELL, Richard L. **Missing Intelligence**. *Foreign Affairs*. Set/Oct 2007. Disponível em: <[www.foreignaffairs.com/articles/62839/richard-l-russell/missing-intelligence](http://www.foreignaffairs.com/articles/62839/richard-l-russell/missing-intelligence)>. Acesso em: 27 jul. 2009.

SHANE, Scott. **6 Years After 9/11, the Same Threat**. *New York Times*, Nova Iorque, 18 jul. 2007. Disponível em: <[www.nytimes.com/2007/07/18/washington/18assess.html](http://www.nytimes.com/2007/07/18/washington/18assess.html)>. Acesso em: 26 fev. 2009.

STARKS, Tim. **Intelligence Chief Says New Policy Will Dramatically Boost Information Sharing**. *Congressional Quarterly Online News*, Washington, 16 jan. 2009. Disponível em: <[www.cqpolitics.com/frame-templates/print\\_template.html](http://www.cqpolitics.com/frame-templates/print_template.html)>. Acesso em: 08 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Intel: Lost in the Reshuffle**. *Congressional Quarterly Online News*, Washington, 5 maio 2008. Disponível em: <<http://public.cq.com/docs/cqw/weeklyreport110-000002716574.html>>. Acesso em: 24 jul. 2009.

TODD, Paul; BLOCH, Jonathan. **Global Intelligence: The world's Secret Service Today**. Nova Iorque: Zed Books Ltd, 2004. 240 p.

TRAVERS, Russ. **The Coming Intelligence Failure: A Blueprint For Survival**. *Studies in Intelligence*. n. 1, 1997. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/97unclass/failure.html>>. Acesso em: 6 abr. 2009.

WILLING, Richard. **CIA emphasizes flexibility in new strategy**. *USA TODAY*, Washington, 15 jan. 2007. Disponível em: <[www.usatoday.com/news/washington/2007-01-15-cia-strategy\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/2007-01-15-cia-strategy_x.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2009.

WALTZ, Kenneth Neal. **Man, the state and war: a theoretical analysis**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1962. 263 p.

WARNER, Michael; MCDONALD, Kenneth J. **US Intelligence Community Reform Studies Since 1947**. Center for the Study of Intelligence, abr. 2005. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/index.html>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

WEINER, Tim. **Legacy of Ashes:** The history of the CIA. New York: Penguin, 2008. 832 p.

WRIGHT, Lawrence. **The Spymaster.** Can McConnell fix America's intelligence community? *The New Yorker*, Nova Iorque, 21 jan. 2008. Disponível em: <[www.newyorker.com/reporting/2008/01/21/080121fa\\_fact\\_wright?printable=true](http://www.newyorker.com/reporting/2008/01/21/080121fa_fact_wright?printable=true)>. Acesso em: 28 jul. 2009.

ZEGART, Amy. **Spying Blind:** The CIA, the FBI, and the origins of 9/11. Princeton: Princeton University Press, 2007.

# Possibilidade de Intervenção Ambiental na Amazônia Legal: uma Ameaça à Soberania do Estado Brasileiro, no Mundo Pós-Guerra Fria

Pedro Augusto Bittencourt Heine Filho\*

## RESUMO

---

Este trabalho apresenta como as modificações no ordenamento internacional ameaçam a soberania do Estado brasileiro, diante da possibilidade de intervenção ambiental na Amazônia Legal. O primeiro propósito é interpretar as relações entre os conceitos de soberania e de intervenção, para então, explicar a ameaça existente de uma intervenção ambiental na Amazônia Legal. Procura evidenciar o processo de legitimação de intervenções internacionais, e, conseqüentemente, reconhecer os riscos que questões de importância global emprestam às soberanias nacionais. Discute o conceito de soberania, suas limitações e, até mesmo, sua mutabilidade e reformulação. Explica o conceito de intervenção e sua legitimação no direito internacional, valendo-se de exemplos históricos. Destaca a relevância crescente da proteção dos direitos do homem e/ou do meio ambiente como fontes de legitimidade para intervenções internacionais de forte coerção. Ressalta a importância geopolítica da Amazônia Legal e como, desde a década de 1970, a questão ambiental ganhou importância na sociedade internacional. Conclui então, que a Amazônia Legal possui fatores que podem concorrer para legitimar uma intervenção internacional de caráter ambiental, sob influência dos grupos de pressão e da mídia, o que se traduz em ameaça à soberania nacional, apresentando algumas ações políticas e estratégicas que o Estado brasileiro poderia implementar para prevenir o cenário idealizado.

## ABSTRACT

---

This article discusses how modifications threat brazilian sovereignty in the international scenario in a world after the end of Cold War concerning environmental intervention on Amazon region. It has the purpose firstly to interpret relations between the concepts of sovereignty and intervention in order to explain threats

---

\* Capitão-de-Corveta. Aluno do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores - Turma 2010, da EGN.

on Amazon relating to environmental issues. It highlights the geopolitical importance of this region and how the environmental issue has come to the first page in international society since 1970. It concludes that the Amazon region has gotten many factors that can motivate international interventions due to a environmental problem under pressure groups and media threatening to brazilian sovereignty. Finally it selects some political and strategic actions to be taken to prevent them to occur.

## INTRODUÇÃO

O conceito de Amazônia Legal foi instituído pelo governo brasileiro, com o intuito de melhor planejar o desenvolvimento social e econômico da região amazônica. Procurou-se, por meio desse zoneamento territorial, concentrar regiões da floresta amazônica, com semelhantes problemas econômicos, políticos e sociais, levando-se em consideração análises geográficas, estruturais e conjunturais (PROCÓPIO, 2005).

Com uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, a Amazônia Legal corresponde a cerca de 61% do território brasileiro e abriga pouco mais de 12% da população do Brasil. É depositária da maior extensão de florestas tropicais do planeta e detentora de uma imensa variedade biológica de ecossistemas, espécies e recursos energéticos, emergindo como tema de especial interesse para vários campos das ciências políticas. Um dos pontos que merece a atenção do Estado brasileiro é o exame de como os imensuráveis recursos naturais e características peculiares de distribuição do espaço geográfico dessa região têm suscitado a cobiça de outros Estados e atores não-estatais, sob a bandeira de resguardar os direitos humanos dos povos indígenas que nele habitam e preservar o meio ambiente global (PROCÓPIO, 2005).

Discursos pró-internacionalização e outras formas de pressão, que podem ser classificadas como intervenções de fraca coerção, quando são apresentadas em Organizações Intergovernamentais (OIG), como a Organização das Nações Unidas (ONU), são rebatidos diplomaticamente pelo governo brasileiro, com base nos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, amplamente aceitos no campo do direito internacional.

Entretanto, é sabido que, no curso da história, as bases de legitimação do direito internacional são construídas por regras coerentes com a distribuição do poder na ordem mundial, em determinado momento de sua existência. Assim, elas acabam por absorver parte dos interesses dos atores que atuam no sistema internacional vigente.

Após as duas grandes guerras mundiais do século XX - 1ª Guerra Mundial (1ª GM) (1914-1918) e 2ª Guerra Mundial (2ª GM) (1939-1945) - e,

mais precisamente, com o fim da Guerra Fria<sup>1</sup> (1945-1989) e a intensificação do processo de globalização<sup>2</sup>, novos atores, não-estatais, passaram a integrar um novo ordenamento internacional. Isso traz mudanças às relações internacionais entre Estados, que podem ser percebidas pela exigência de novos instrumentos jurídicos, capazes de preservar os valores reputados como superiores pela sociedade<sup>3</sup> internacional (MAZUOLLI, 2001). Como assevera Celso Mello (1994), no direito internacional “tem-se considerado que um Estado não pode alterar as condições naturais de seu território, prejudicando a outro Estado. Daí a necessidade da cooperação internacional” (MELLO, 1994, p. 1065).

Um dos temas que escapam ao âmbito dos interesses restritos de cada Estado, no sistema internacional pós-Guerra Fria, é a questão da preservação do meio ambiente, visto que os valores nele inseridos são de alcance global. Partindo-se desse argumento, examinado no contexto das transformações no sistema internacional, entre a segunda metade do século XX e o início do século XXI, foram desenvolvidos os estudos e as pesquisas para elaboração deste trabalho, intitulado “Possibilidade de intervenção ambiental na Amazônia Legal: uma ameaça à soberania do Estado brasileiro, no mundo pós-Guerra Fria”.

Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o presente trabalho tem o propósito de, primeiramente, interpretar as relações entre o conceito de soberania e o de intervenção, para, em seguida, explicar a ameaça existente de uma intervenção ambiental na Amazônia Legal, no atual mundo pós-Guerra Fria.

A sua relevância torna-se patente ao evidenciar a influência do novo ordenamento internacional pós-Guerra Fria no processo de legitimação de intervenções internacionais, e, conseqüentemente, ao reconhecer os riscos que questões de importância global, como a questão ambiental, emprestam às soberanias dos Estados.

O texto compõe-se, além desta breve Introdução, de três capítulos, que abordam: a) Soberania; b) Intervenção; e c) Amazônia Legal, e de uma Conclusão.

---

<sup>1</sup> Ao longo deste trabalho, considera-se que a derrubada do Muro de Berlim, símbolo maior da Guerra Fria, em novembro de 1989, marca o fim desse período, iniciado em 1945.

<sup>2</sup> A “globalização” é aqui entendida como o processo de internacionalização de regras de convivência ou interferência política entre Estados, impulsionado por fatores da produção e da circulação de capital, em âmbito internacional, movidos pela força propulsora da revolução tecnológica (MALUF, 1991, p. 39).

<sup>3</sup> Segundo Celso Mello (2004, p. 55), é mais correto caracterizar como “sociedade internacional” o ambiente internacional onde ocorrem as relações entre Estados. A expressão “comunidade internacional”, também usada por alguns autores, pressupõe, para Mello, que o grupo social seja regido pelo direito natural, não por meio de tratados.

Em primeiro lugar, procura-se discutir o conceito clássico de “soberania”, apontar seus atributos basilares e, sob a ótica da ciência política, apresentar as limitações que se impõem ao termo, na ordem mundial pós-Guerra Fria. Pretende-se, assim, mostrar que o conceito de soberania não é imutável e que passa por um processo de reformulação.

Em seguida, é explicado o conceito de “intervenção”, em seus vários níveis de coerção, e discute-se a sua legitimação no direito internacional, valendo-se de exemplos históricos selecionados. Os novos atores não-estatais do sistema internacional são, então, incluídos no contexto, correlacionados às OIG e a grupos de pressão. Procura-se, dessa maneira, compreender os mecanismos e meios utilizados por eles para influenciar no sistema de Estados. Busca-se explicitar que os temas com penetração global, relacionados à proteção dos direitos do homem ou à proteção do meio ambiente, são mais suscetíveis ao uso como fontes de legitimidade para intervenções internacionais de forte coerção, tornando-se ameaças às soberanias dos Estados.

Na última seção, ressalta-se a importância geopolítica da Amazônia Legal e é apresentado o tratamento que a sociedade internacional vem dando à questão ambiental, desde a década de 1970. Apoiado nas informações expostas, procura-se evidenciar quais os fatores, existentes na Amazônia Legal, que podem concorrer para legitimar uma intervenção de caráter ambiental, e quais os papéis que assumem os grupos de pressão e a mídia, nesse processo de legitimação. Por fim, são selecionadas algumas ações estratégicas do Estado brasileiro que, na opinião deste autor, preveniriam o cenário idealizado.

A Conclusão encerra o trabalho, sintetizando os principais pontos abordados.

Para melhor compreensão dos aspectos técnicos e geográficos, o texto é acompanhado de um Glossário e de um anexo com Ilustrações.

É importante ressaltar que não houve o intuito de esgotar o tema em pauta, em face da grande bibliografia existente sobre ele, pretendendo-se, apenas, oferecer alguma contribuição para o entendimento das relações entre a questão ambiental na Amazônia e a soberania do Estado brasileiro.

## **SOBERANIA**

O tema em discussão requer um aprofundamento na acepção do vocábulo “soberania”, pois seu entendimento está estreitamente ligado às conclusões a que se pretende chegar. Para tanto, este capítulo busca, partindo de uma breve visão de suas origens, discutir o conceito clássico de soberania

e seus atributos basilares, procurando, sob a ótica da ciência política, apresentar as limitações que ele vem acumulando, no âmbito das relações internacionais, à vista do novo ordenamento do mundo pós-Guerra Fria.

## Origens do conceito de soberania

Raquel Kritsch (2002) fez um estudo da gênese do conceito de soberania, com base em juristas, teólogos e filósofos que fixaram as principais teorias a respeito da autoridade do príncipe, entre os séculos XI e XIV. A relevância de seu trabalho reside em ter demonstrado que os conceitos de soberania e Estado moderno não nasceram juntos, mas, em certo momento da história, se entrelaçaram de tal modo que se tornou difícil percebê-los como duas entidades teórica e historicamente distintas. Ambos resultaram de um processo de transformação jurídica e política, do qual emergiu um novo mapeamento do poder e das lealdades na Europa, que se expressaria, de maneira mais acabada, no sistema estatal moderno.

A análise apresentada por Kritsch é esclarecedora e importante, para que se possa entender que alguns conceitos básicos da ciência política, como a soberania, não são imutáveis, mas, ao contrário, vão se redefinindo e produzindo novas realidades, ao longo da história.

O conceito clássico de soberania é normalmente associado, pelos historiadores da filosofia política, ao jurista francês Jean Bodin (1530-1596). Ao formular o pensamento de que a soberania é “a potência absoluta e perpétua de uma república”<sup>4</sup> (BODIN, 1999, apud KRITSCH, 2002), Bodin abriu um amplo tema de pesquisa, envolvendo a questão da origem e dos fundamentos do poder<sup>5</sup> (KRITSCH, 2002).

Thomas Hobbes (1588-1679) foi um dos pensadores que exploraram esse tema, buscando constituir uma ciência da política, baseada na razão e na descrição correta da natureza humana. Ele analisou os vínculos que uniam o medo original dos homens e a demanda por segurança, argumentos que considerou estarem na raiz da formação dos Estados<sup>6</sup>. Hobbes via o soberano

---

<sup>4</sup> BODIN, J. **Les six livres de la République**. (1576). Livre I, chapitre VIII. Paris: Confluences, 1999.

<sup>5</sup> Neste trabalho, “poder” é tratado conforme o jurista alemão Max Weber (1864-1920) o definiu: “a possibilidade de que uma pessoa ou um número de pessoas realizem a sua própria vontade numa ação comum, mesmo contra a resistência de outros que realizam a ação” (WEBER, 2005, p. 16).

<sup>6</sup> Segundo Weber (2005, p. 60), “[...] devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território, [...] reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física.” Assim, ele possui uma capacidade de coerção que é aceita com base em sua legitimidade.

como um ente estabelecido por um pacto social, fruto de um consentimento mútuo de uma sociedade que desejava fugir da instabilidade, decorrente do isolamento pós-feudal. Ao soberano eram outorgados poderes para usar a força e os recursos necessários, a fim de assegurar a paz e a defesa comum, o que marcava a substituição de uma pluralidade de vontades individuais por uma única, a vontade soberana (FRIEDE, 2002).

Diferentemente de Bodin, que limitava o poder de seu soberano, o soberano hobbesiano não estava subordinado ao direito positivo e não estava limitado pelos contratos que firmava no âmbito externo, só cumprindo aqueles que não comprometiam a sua vida ou a de seu Estado (KRITSCH, 2002). Segundo Tilio Neto (2003), pode-se entender a soberania de Bodin como uma espécie de “império da lei”, revestido de um poder que precisa desenvolver virtudes morais, para cumprir seu papel de garantidor da confiança que os homens têm uns nos outros; e a soberania de Hobbes como um “império da força”, baseado em um poder que não conhece impedimentos jurídicos.

Esses dois autores, Bodin e Hobbes, podem ser considerados os principais sustentáculos da teoria da soberania. A partir de então, vários pensadores iriam fazer dela o centro de suas investigações sobre a natureza da política, sob duas correntes de pensamento: a do direito e a da coerção.

Passados cerca de três séculos, o século XX ainda mostraria essa dicotomia, entre direito e coerção, no conceito de soberania. Hans Kelsen (1881-1973) considera que a força física se submete ao direito positivo; a sociedade internacional é a criadora do direito internacional, tendo os Estados como elementos constitutivos e únicos responsáveis por aplicá-lo sobre os indivíduos. Segundo ele, o direito internacional é quem define as esferas em que são válidas as ordens jurídicas nacionais. Hermann Heller (1891-1933), ao contrário, propõe os Estados soberanos como unidades fundamentais e constituintes do direito internacional, sendo este derivado de uma convenção entre unidades soberanas. Os Estados, apesar de não estarem obrigados a firmar tratados entre si, a partir do momento que o fazem, submetem-se às regras neles contidas e a uma relação de subordinação, o que Heller não encara como limitação à soberania, por haver consentimento prévio (TILIONETO, 2003).

Percebe-se, no período entre a 1ª GM e a 2ª GM, uma discussão mais pronunciada da relação entre o direito internacional e a soberania dos Estados. Contudo, a importância do campo jurídico internacional, na sociedade de Estados, torna-se mais presente.

### **Conceito e atributos da soberania**

Segundo Reis Friede (2002), “soberania” é um termo cujo conceito é

extremamente complexo, pois, na ciência política, pode ser traduzido tanto como substantivo, quanto como adjetivo. No sentido material, substantivo, a soberania pode ser entendida como o poder que a coletividade humana - povo<sup>7</sup> - tem de se organizar jurídica e politicamente e de fazer vigorar a universalidade de suas decisões, no âmbito de seu território - base física e patrimônio do povo. Em termos adjetivos, é interpretado como a qualidade suprema do poder inerente ao Estado.

Essa dupla classificação gramatical de soberania nem sempre foi considerada, levando estudiosos a conceituarem-na, sob as óticas jurídica ou política, ora como um poder do Estado e um de seus elementos essenciais, ora como uma qualidade desse poder (FRIEDE, 2002).

Os conceitos de soberania, apresentados na FIG. 1, têm em comum a busca de uma personificação do fenômeno do poder em uma autoridade superior, que se mantém variável entre a força do direito expresso pela sociedade e a força coercitiva do Estado.

Friede (2002) elenca, ainda, os atributos basilares da soberania: é uma, pois não há duas soberanias distintas em um mesmo território; é indivisível, considerando que se aplica a todos os fatos político-jurídicos; é inalienável, já que, uma vez concebida, não pode ser desconstituída; é imprescritível, no sentido de que não se encontra condicionada a um contexto temporal; e é aderente ao território estatal e ao vínculo nacional, visto que é concebida a partir da existência do elemento humano - povo - e do elemento físico - território.

A definição de soberania proposta por Marcello Caetano<sup>8</sup> (1972, apud FRIEDE, 2002, p. 66) - "poder político supremo e independente" - representa a visão preponderante de soberania, no período da Guerra Fria. Ele entendeu por poder supremo:

[...] aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna; e por poder independente aquele que na sociedade internacional não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos de outros povos (CAETANO<sup>9</sup>, 1972, apud FRIEDE, 2002, p. 66).

---

<sup>7</sup> Segundo Friede (2002, p. 55), povo é um "conjunto de indivíduos que se constitui em comunidade para a realização de interesses comuns, tendo por elo inicial um conjunto de vínculos comuns (raça, credo, língua etc.)".

<sup>8</sup> CAETANO, M. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Lisboa: Coimbra Ed., 1972. v.1.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 132.

Segundo Norberto Bobbio (2001), entre esses dois aspectos, interno e externo, existe certa correspondência: quanto mais um Estado consegue vincular-se a seus súditos, ter forte coesão interior, mais consegue tornar-se independente dos demais Estados, ser emancipado em relação ao exterior.

Vêm-se, portanto, dois aspectos da soberania do Estado: o interno, derivado das relações entre governantes e governados, em que o poder do Estado edita leis e ordens que não podem ser limitadas ou restringidas por nenhum outro poder, e as faz cumprir, para todos os indivíduos que habitam seu território; e o externo ou internacional, presente nas relações recíprocas entre Estados, não havendo subordinação ou dependência, e sim igualdade. Quanto mais um Estado é coeso internamente, maiores as condições de se tornar independente de interferências externas, no plano internacional.

### **Limitações à soberania**

Partindo do entendimento clássico de soberania, passa-se, agora, a constatar a sua reformulação, mais evidente no período pós-Guerra Fria, decorrente das alterações introduzidas por um novo ordenamento internacional.

Sahid Maluf (1991) considera que a autoridade do direito deve ser maior do que a autoridade do Estado, pois o Estado existe para servir ao povo, e não o contrário. Entende, assim, que as leis definem e limitam o poder, e assinala:

A soberania é limitada pelos princípios de direito natural, pelo direito grupal, isto é, pelos direitos dos grupos particulares que compõem o Estado (grupos biológicos, pedagógicos, econômicos, políticos, espirituais etc.), bem como pelos imperativos da coexistência pacífica dos povos na órbita internacional (MALUF, 1991, p. 37).

O direito natural limita a soberania, porque o Estado é apenas um instrumento de coordenação do direito e porque o direito positivo só encontra legitimidade quando se amolda às leis imutáveis da natureza (MALUF, 1991).

Uma vez que o propósito do Estado é a garantia do bem comum, o direito grupal também limita a soberania, pois compete ao Estado coordená-lo e respeitar a natureza de cada um dos grupos que integram a sociedade civil (família, sindicatos, igreja etc.), todos com finalidades próprias e direito natural à existência (MALUF, 1991).

Dessa forma, as soberanias dos Estados encontram fronteiras não só nos direitos da pessoa humana, mas também nos direitos dos grupos e associações, tanto no domínio interno como no externo. No plano internacional, as soberanias são limitadas pelo princípio da coexistência pacífica dos Estados, não podendo um invadir a esfera de ação dos demais.

Esses limites aparecem, para a soberania, ainda em sua acepção clássica. Todavia, a globalização tem produzido intensa participação dos Estados em organizações intergovernamentais, com a conseqüente aceitação de práticas comerciais em comum, a adoção de medidas de proteção ambiental, o comprometimento com os direitos dos cidadãos, no que tange às liberdades fundamentais, dentre outros compromissos globais. Essas mudanças refletem a formação de um sistema internacional interdependente, em que os Estados soberanos passam a aceitar normas compartilhadas e mutuamente reconhecidas (FRIEDE, 2002).

Conforme observam Lyons e Mastanduno<sup>10</sup> (1995, apud TILIO NETO, 2003), as interferências nas soberanias estatais, na atualidade, tornam-se cada vez mais significativas, em virtude do crescente processo de interdependência entre os Estados e do final da Guerra Fria. Tais interferências não diriam mais respeito somente ao plano internacional dos Estados, mas também às questões internas, atinentes aos cidadãos, à economia e ao território. Notam, ainda, que a sociedade internacional desenvolveu forte presença institucional, representada por OIG e Forças Transnacionais, faltando, contudo, recursos e capacidade organizacional, para que possa vir a ameaçar o poder representado pelos Estados soberanos. Além disso, a legitimidade dessa nova sociedade internacional continuará sendo questionada enquanto houver diferenças entre os interesses que ela deva representar. Concluem que o conceito de soberania não pode, ao menos por enquanto, ser descartado, mas se tornou vulnerável.

Pode-se interpretar, portanto, que, nos dias atuais, a forma como se desenvolve a globalização torna bastante perceptível que o lugar, a natureza e a definição de soberania estão passando por profundas transformações conceituais. A interdependência dos Estados é fruto das relações comerciais e do estabelecimento de regras comuns, relacionadas aos direitos fundamentais do homem, pelo direito internacional. As fronteiras estatais estão mais permeáveis e isso as torna mais vulneráveis, já que a sociedade internacional assume um papel relevante nas relações internacionais. Um exemplo, citado por Kritsch (2002), é a criação da União Européia (1992) e de um Parlamento europeu que legisla e decide, em questões específicas, acima dos Estados, impondo a eles normas e sanções.

Essa maior vulnerabilidade das soberanias estatais, decorrente da globalização e da nova ordem mundial pós-Guerra Fria, talvez explique o crescente número de intervenções que vêm ocorrendo nos Estados. Para

---

<sup>10</sup> LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. **Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention**. London: John Hopkins U. P., 1995.

melhor visualizar como esse fenômeno vem se processando no sistema internacional, é importante compreender como ocorrem as intervenções internacionais, a sua relação com a legitimidade da ação e de que maneira, nessa relação, os grupos de pressão da sociedade internacional.

## INTERVENÇÃO

Não há unanimidade entre os doutrinadores do direito internacional para classificar a palavra intervenção. Joseph Nye Jr. (2002) explica que isso ocorre, em parte, devido ao vocábulo ser, ao mesmo tempo, descritivo e normativo: descreve não somente o que vai acontecer como também emite juízos de valor sobre essa ação futura.

A não-intervenção, em assuntos internos dos Estados soberanos, é uma regra básica do direito internacional, e sua não-obediência envolve, muitas vezes, questão moral afeta à legitimidade da ação. A esse propósito, Nye Jr. afirma que, no sistema internacional contemporâneo, anárquico<sup>11</sup>, a soberania e a não-intervenção são dois dos conceitos que estabelecem a ordem e que deveriam ser respeitados. Completa, porém, que nem todos os Estados se ajustam a esse ideal, motivados por uma tensão entre ordem e justiça, que acarreta inconsistências acerca da decisão de intervir (NYE JR., 2002).

Para se entender o atual processo de intervenção, há que se procurar conceituá-la e examinar a sua legitimidade e o papel dos atores não-estatais, no atual sistema internacional.

### Conceito de intervenção e exemplos históricos

Celso Mello (2004) explica que:

[...] a intervenção ocorre quando um Estado, ou grupos de Estados, interfere, para impor a sua vontade, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano ou independente com o qual existem relações pacíficas e sem o seu consentimento, com a finalidade de manter ou alterar o estado de coisas (MELLO, 2004, p. 492).

Com essa visão geral, a intervenção pode englobar um espectro de influências que variam desde a coerção fraca, como a realização de “ataques verbais”, por meio de uma propaganda hostil, até a forte, com o uso da força armada (FIG. 2). O grau de coerção envolvido é importante, pois expressa,

---

<sup>11</sup> A anarquia internacional, aqui citada, se refere à ausência de uma autoridade superior, na ordem mundial westfaliana (posterior a 1648).

para o povo do Estado que está sofrendo a intervenção, o grau de escolha que ainda lhes resta para influenciar na mudança da situação geradora da ação (NYE JR., 2002).

O princípio da não-intervenção está consagrado na Carta da ONU, de forma indireta, ao se afirmar a igualdade jurídica dos Estados (artigo 2º, alínea 1ª), bem como que nos assuntos jurídicos dos Estados nem a própria ONU poderá intervir (artigo 2º, alínea 7ª) (ONU, 1945). Cabe ressaltar que a intervenção coletiva, empreendida sob o patrocínio da ONU, não é considerada ilícita, sendo encarada como uma ação de polícia internacional para manter a paz e a segurança internacionais, não para atender aos interesses de um ou mais Estados (MELLO, 2004). Entretanto, conforme observam Chomsky e Herman<sup>12</sup> (apud MELLO, 2004), os meios oficiais norteamericanos só consideram um assunto exclusivamente interno de um Estado, quando os interesses dos Estados Unidos da América (EUA) não estão ameaçados para justificar uma intervenção, o que contraria a Carta da ONU.

Ao longo da Guerra Fria, as ações dos organismos internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, foram limitadas, mesmo quando os direitos humanos eram nitidamente violados. Nesse período, porém, cabe citar a proposta de criação de um Banco Mundial de Matérias-Primas para o controle global das mesmas, feita em 1975, pelo então Secretário de Estado norteamericano Henry Kissinger, logo rebatida por diversos Estados, incluindo o Brasil (SORIANO NETO, 1997).

Já no período pós-Guerra Fria, decorrente da nova ordem mundial que vem se construindo, essas intervenções, atentados à soberania, passaram a ocorrer com maior frequência, notadamente contra Estados de poderio bélico limitado:

- a) 1992 - imposição de duas zonas de exclusão aérea sobre o Iraque pelos EUA, Grã-Bretanha e França, depois da 1ª Guerra do Golfo (1991), não autorizadas pela ONU e não sancionadas por qualquer resolução do Conselho de Segurança da ONU, para a proteção de minorias curdas, ao norte, e muçulmanas xiitas, ao sul (SORIANO NETO, 1997);
- b) 1993 - na Guerra da Bósnia-Herzegovina (1992-1995), a ONU decretou embargo econômico à Iugoslávia, e o Conselho de Segurança da ONU autorizou o uso da força pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), para garantir o cumprimento de uma “zona de exclusão aérea” sobre a Bósnia (SORIANO NETO, 1997); e
- c) 1999 - a OTAN, uma organização de segurança regional, decidiu atacar a Iugoslávia, sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU, alegando intervenção humanitária no conflito do Kosovo (1996-

---

<sup>12</sup> CHOMSKY, Noam; HERMAN, Edward S. **Bains de sang**. Paris: Seghers/Laffont, 1975.

1999). Apesar de a opinião pública internacional considerar inaceitável a “purificação étnica” dos albaneses, a decisão de intervenção militar desrespeitou a soberania da Iugoslávia, de forma ilegítima (NOGUEIRA, 2000).

Percebe-se que o caráter dessas intervenções tem sido justificado por questões humanitárias: no momento em que agentes do Estado adotam políticas que ameaçam a própria existência de uma minoria significativa dos cidadãos, esses se vêem no direito de buscar o provimento da segurança, essencial à sua existência, junto a outros agentes, fora da jurisdição territorial do Estado. O ponto de discordância gira, em grande parte, em torno da legitimidade do agente interventor, que deveria traduzir a vontade coletiva da sociedade internacional.

Intervenções de fraca coerção também têm ocorrido, tais como: a sugestão, em 1990, do então Secretário de Defesa, mais tarde Vice-Presidente dos EUA, Richard “Dick” Cheney, de que as Forças Armadas dos Estados da América Latina reduzissem os seus efetivos, se engajassem no combate ao tráfico de drogas, limitassem seus armamentos à autodefesa, obedecessem aos mecanismos de controle de tecnologias para a fabricação de mísseis balísticos e renunciassem a toda tecnologia para a fabricação de artefatos nucleares; e a proposta do ex-Secretário de Defesa dos EUA (1961-1968) e ex-Presidente do Banco Mundial (1968-1981), Robert McNamara (1916-2009), para que os Estados do Terceiro Mundo reduzissem, em até dois terços, os seus efetivos militares e revertissem esses recursos em programas sociais e de proteção ao meio ambiente, enquanto sua defesa externa passaria a ser encargo da ONU, por meio de forças multinacionais (SORIANO NETO, 1997).

Na opinião de alguns Estados, os motivos alegados para tais intervenções parecem justificá-las, mas, sem dúvida, arranham o direito internacional e a soberania dos Estados. A prática da intervenção tem demonstrado um predomínio do poder político sobre o jurídico.

Conclui-se, portanto, ser possível que Estados militarmente mais poderosos sintam-se no direito de violar a soberania dos menos desenvolvidos, alegando a defesa dos direitos fundamentais de um povo. Buscarão, porém, legitimar essas ações na Carta da ONU, ou, ao menos, no apoio da opinião pública interna do Estado ou grupo de Estados interventores. Considera-se, assim, que a questão da legitimidade da intervenção é um fator preponderante, para que ela ocorra, e merece ser melhor estudada.

## **Relação entre legitimidade e intervenção**

Esta seção descreve o significado sociológico do termo “legitimidade”,

especificamente em sua variante racional<sup>13</sup>, a fim de aplicá-lo nas relações entre os Estados.

Segundo Norberto Bobbio (2000), o tratamento jurídico da guerra se divide, primordialmente, em duas partes fundamentais: a teoria do *bellum iustum*, que diz respeito à justificação ou não-justificação da guerra; e o *ius belli*, que é a revelação e o estudo das regras que disciplinam a conduta de uma guerra, separando o lícito e o ilícito nas relações entre os beligerantes. O objeto do *bellum iustum* é a questão da legitimidade da guerra, enquanto o do *ius belli* é a questão da legalidade da guerra. Bobbio ensina que a justificação da guerra ocorre ao considerá-la como o meio mais adequado para se atingir um fim altamente desejável, qual seja, o restabelecimento do direito onde ele tenha sido violado (BOBBIO, 2000).

A base da legitimidade, na política contemporânea, vem sendo o povo, a democracia, o consentimento dos cidadãos e a adesão dos governados. Portanto, o pleno acordo com os sentimentos, as esperanças e os votos de um povo torna um fato político legítimo. Difere, assim, da legalidade política, que exprime, basicamente, a observância das leis, isto é, a conformidade com regras jurídicas que servem de esteio à ordem estatal (BONAVIDES, 1996).

Nesse plano internacional contemporâneo, Gelson Fonseca Jr. encontra fundamentos para a legitimidade da intervenção na democracia, na abertura econômica, no respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente, no equilíbrio social, dentre outros. Ressalta que a legitimidade pode criar balizas e constrangimentos, mesmo para os mais poderosos, com conseqüências claras para a atuação diplomática. E assevera já não serem somente os Estados que, a partir dos seus interesses, definem o que é legítimo, visto que sobressaem muitos temas com referência a valores universais, em que a base legítima passa a ser a sociedade internacional (FONSECA JR., 1998).

Para Michael Walzer, uma intervenção “sempre precisa ser justificada” (WALZER, 2003, p. 145) e o ônus da prova cabe ao interventor, sendo maior de acordo com a elevação do grau de coerção aplicado. Ele debate quatro situações que poderiam justificá-la -moralmente, não juridicamente - na ausência de uma agressão manifesta: a) a existência de uma ameaça clara e iminente à integridade territorial e à soberania de um Estado; b) a ocorrência de uma intervenção anterior, feita por outro Estado; c) a necessidade de se evitar um massacre de pessoas ou genocídio; e d) o auxílio a movimentos secessionistas, quando esses tiverem demonstrado seu caráter representativo (WALZER, 2003).

---

<sup>13</sup> Segundo Weber, há outras formas de manifestação sociológica da legitimidade: a carismática e a tradicional. Pode, ainda, ser vista por outras óticas: histórica; filosófica e jurídica (Cf. BONAVIDES, 1996, p. 111-121).

O que se conclui pelo estudo da relação entre legitimidade e intervenção é que a sociedade internacional aceita as intervenções, quando as considera legítimas. No direito internacional, a noção do legítimo quase se confunde com a do legal, uma vez que as ações das OIG baseiam-se em tratados internacionais, que incorporam normas aceitas espontaneamente por cada Estado. Fica claro que a legitimidade é o resultado de um processo de justificação mental, que envolve os atores estatais e não-estatais do sistema internacional.

Não é incorreto afirmar, pois, que a proteção do meio ambiente, já vista como assunto de interesse global, venha a servir de justificativa moral para legitimar futuras intervenções em Estados, cujas políticas públicas não priorizem ou bem conduzam esse tema.

### **Novo sistema internacional: grupos de pressão e o Conselho de Segurança da ONU**

Alguns conceitos de relações internacionais são importantes para continuação do estudo. Apesar de já ter sido citada anteriormente, é oportuno definir a expressão “sistema internacional”: sintetizando as palavras de Marcel Merle (1981), é o meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte das interações sociais que ocorrem na esfera internacional. Os atores internacionais são entidades capazes de realizar ações internacionais, as quais podem ser percebidas e registradas por meio das iniciativas e das manifestações coletivas que provocam no sistema internacional.

Considerando o contexto temporal do pós-Guerra Fria, Cristina Pecequilo (2004) identifica um novo sistema internacional que vem se formando, decorrente da globalização e de um novo ordenamento internacional de poder, em que sobressaem como atores: os Estados, as Organizações Intergovernamentais (OIG) e as Forças Transnacionais.

Assim, os Estados - atores internacionais predominantes - detêm o poder e a força de coerção, são juridicamente iguais, mas possuem diferentes pesos relativos nas relações internacionais. As OIG, apesar de não serem atores autônomos, oferecem aos Estados novos procedimentos de regulamentação de conflitos e possibilidades de cooperação multilateral, sendo fundamentais para as modernas relações internacionais. As Forças Transnacionais são formadas por Organizações Não-Governamentais (ONG), Companhias Multinacionais, grupos diversos da sociedade civil e opinião pública internacional. As ONG são atores potenciais, cuja ação intermitente decorre da omissão ou faltas do Estado. As Companhias Multinacionais, na proporção que fogem do controle dos Estados, tornam-se atores autônomos, em vista do poder econômico que carregam, capazes de competir com os Estados, mas sem poder ou querer substituir-lhes o poder político. A opinião pública

internacional, sendo fruto do consenso entre as opiniões dos governantes ou dos defensores do status quo, não é uma força autônoma. Os grupos diversos da sociedade civil são representados por igrejas, partidos políticos, sindicatos, grupos terroristas, dentre outros (PECEQUILO, 2004).

Como se vê, os Estados não são mais os únicos atores do sistema internacional no jogo de relações de poder. Atores não-estatais passaram, gradualmente, a participar com maior intensidade das relações internacionais, agindo, por vezes, como grupos de pressão. A interdependência entre os atores estatais e os não-estatais se torna mais pronunciada no campo do poder econômico, pois o surgimento de grandes companhias multinacionais deixou as fronteiras mais permeáveis ao fluxo monetário e de interesses. Além disso, as Forças Transnacionais passam a requisitar maior participação nas decisões dos Estados e das OIG.

### **Grupos de pressão**

Maurice Duverger (1968) definiu “grupos de pressão” (tradução da expressão em inglês *pressure groups*), sob a ótica da sociologia política, como organizações que não participam diretamente da conquista do poder e de seus exercícios, mas agem sobre ele, fazendo pressão, embora permanecendo fora dele. Segundo esse autor, “toda associação, todo grupo, toda organização, mesmo aqueles cuja atividade normal é bem distanciada da política, pode vir a agir como grupo de pressão em certos setores e certas circunstâncias” (DUVERGER, 1968, p. 442). Ele distingue duas categorias desses grupos: os “parciais”, organizações que agem sobre o poder de modo secundário, ocasional, mas cuja atividade essencial não é a política; e os “exclusivos”, cujo objetivo essencial é agir sobre o poder, mas procurando quase sempre dissimular sua verdadeira atividade, sob objetivos mais amplos e de mais prestígio, evitando mostrar ao público sua verdadeira face, o que Duverger classifica como a estratégia política de “camuflagem”.

Transportando tais conceitos para as relações internacionais, pode-se identificar que eles são plenamente aplicáveis aos grupos que compõem as Forças Transnacionais. Esses atores não-estatais se mesclam entre os grupos de pressão parciais e exclusivos, ao buscarem a inserção no jogo de poder do sistema internacional.

Duverger ressalta, ainda, que esses grupos agem de duas distintas formas: por pressão direta, quando feita diretamente sobre os órgãos de poder; e por pressão indireta, quando aplicada sobre o público, para que a atitude desse público aja, por sua vez, sobre os órgãos de poder (DUVERGER, 1968).

A influência dos grupos de pressão ocorre, portanto, sobre os Estados e as OIG, normalmente em temas de maior repercussão, como a proteção do

meio ambiente e a proteção de direitos do homem e das liberdades fundamentais, dentre outros.

Segundo Leonardo Valente (2007), os recursos da Era da Informação<sup>14</sup> propiciaram um grande desenvolvimento dos recursos da mídia e transformaram a opinião pública em um instrumento relevante e intermediário de persuasão, nas relações interestatais. Ações de um Estado são conduzidas sobre a opinião pública de outro Estado, com o fim de persuadir, indiretamente, os governos a agirem conforme os seus interesses.

Em sentido inverso, a influência da opinião pública sobre os Estados e as OIG tem crescido muito, devido ao progresso tecnológico das telecomunicações, sendo maior nas democracias e nos Estados desenvolvidos. A mídia, que se coloca como via intermediária nessas relações, ganha um poder potencial de influenciar todos os atores do sistema internacional (VALENTE, 2007).

À vista do exposto, depreende-se que o sistema internacional passou a funcionar da seguinte maneira: os Estados continuam detentores predominantes do poder internacional, que passa a ser regulado com o apoio das OIG; agindo como grupos de pressão, as Forças Transnacionais influenciam, direta ou indiretamente, a política externa dos Estados e, conseqüentemente, a construção do acervo jurídico que rege o direito internacional. A mídia desempenha, na Era da Informação, papel importante nesse processo, pelas capacidades de disseminação de notícias e de formar opiniões, especialmente em assuntos de penetração global, que envolvam a violação de direitos fundamentais dos seres humanos.

### **Conselho de Segurança da ONU: organismo de legitimação de uma intervenção**

A ONU, OIG criada em 1945, tem dentre os seus propósitos a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como a tomada de medidas coletivas para, de forma efetiva, prevenir ou remover as ameaças à paz entre os Estados membros. A Carta da ONU prevê a resolução de disputas internacionais por meios pacíficos e assinala, no seu artigo 2º, que “[...] todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado” (ONU, 1945, p. 6).

Desde a criação da ONU, a guerra entre Estados passou a ser considerada ilegal, com duas exceções na Carta: em casos de legítima defesa, individual ou

---

<sup>14</sup> Por “Era da Informação” se entende a era que tem como característica peculiar uma maior relação entre o social e o tecnológico, fruto das inovações tecnológicas e transformações sociais do final do século XX.

coletiva (artigo 51); e em caso de autorização do Conselho de Segurança, como resposta a qualquer ameaça à paz, ruptura de paz ou ato de agressão (capítulo VII). Esse Conselho é a instância da ONU com responsabilidade sobre a segurança mundial, sendo o único órgão capaz de aprovar resoluções mandatórias sobre confrontos internacionais. É composto por quinze membros, sendo que cinco - China, EUA, França, Reino Unido e Rússia - possuem assento permanente e poder de veto. Ele pode autorizar uma intervenção militar, enviar missões de paz para regiões que julgue necessário, ou aplicar sanções de ordem econômica contra Estados que, no entender do Conselho, violem leis, acordos ou princípios internacionalmente aceitos (BYERS, 2007).

Para que uma resolução seja aprovada pelo Conselho, é necessário, de acordo com o artigo 27, § 3º, da Carta, que ela obtenha o apoio dos cinco membros permanentes e, ao menos, de mais quatro nações que ocupam temporariamente a comissão. Fica claro, assim, que um voto negativo de um dos membros permanentes configura veto à resolução. No entanto, a abstenção de um membro permanente, por exemplo, não dá direito a veto (BYERS, 2007).

Joseph Nye Jr. ressalta a importância do princípio de não-intervenção, mas reconhece que ele tem sido frequentemente quebrado. O ato de intervir, que considera exceção à regra, deveria ser baseado em julgamento caso a caso, pela análise dos motivos, dos meios e das consequências que essa ação venha a trazer. O Conselho de Segurança da ONU é o órgão competente para avaliar a legitimidade de uma intervenção (NYE JR., 2002).

Michael Walzer defende a realização de intervenções humanitárias, como no caso de Ruanda (1994), mas afirma:

Presume-se que o uso da força por parte da ONU tenha maior legitimidade que o uso semelhante por Estados isolados, mas não está claro se seria nem um pouco mais justo ou oportuno. [...] a decisão de intervir, seja ela local, seja ela global, individual ou coletiva, é sempre uma decisão política (WALZER, 2003, p. XVIII).

Recentemente, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, por unanimidade, a convocação de negociações intergovernamentais, para discutir a expansão do Conselho de Segurança. O Brasil é um dos interessados em conquistar um assento permanente no colegiado, em busca de uma maior projeção de sua política externa (WORSNIP, 2009).

Em suma, o Conselho de Segurança da ONU possui os mecanismos para aplicar o uso da força, de modo legítimo, no atual sistema internacional. Entretanto, pode-se visualizar uma vulnerabilidade que ameaça as soberanias dos Estados, no processo de decisão de uma intervenção, quanto à questão da legitimidade: sendo ela uma decisão política, a subjetividade na determinação do que é uma ameaça à paz pode mascarar objetivos e interesses

de grandes potências, mesmo quando feita sob a égide da ONU. Isso permite que os grupos de pressão atuem sobre os Estados-membros da ONU, influenciando suas decisões. Princípios ainda não inclusos na Carta da ONU, mas já internacionalmente aceitos, se violados, poderão legitimar intervenções nos Estados. Um desses princípios, bastante discutido nos foros internacionais, é a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, considera-se importante o pleito brasileiro de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, pois isso contribuirá para uma atuação diplomática mais proeminente e para angariar prestígio internacional.

No âmbito nacional, os grupos de pressão podem agir sobre os órgãos detentores do poder e sobre a opinião pública interna, fazendo-os pressionar diplomatas e governantes para assinatura de tratados e produção de leis que prestigiem seus pontos de vista, com o risco de estarem ocultando interesses de outros Estados, companhias multinacionais ou ONG.

Mas, o que há no Brasil que permita pensar na ocorrência de tal cenário? O próximo capítulo completa essa lacuna e fecha o raciocínio proposto no trabalho.

## **AMAZÔNIA LEGAL**

A Amazônia ocupa cerca de 40% do espaço territorial do Continente Sul-Americano, sendo compartilhada por oito Estados, dos quais o Brasil detém cerca de 66% da área. Essa grande região de floresta amazônica, correspondente a cerca de 61% do território brasileiro, denominada Amazônia Legal (FIG. 3), possui um dos mais ricos patrimônios naturais do planeta e é estratégica para impulsionar o desenvolvimento do Brasil (PROCÓPIO, 2005).

O presente capítulo ressalta a importância geopolítica dessa região, apresenta o tratamento que a sociedade internacional vem dando à questão ambiental, evidencia quais os fatores existentes na Amazônia Legal, com base no que foi apresentado nos capítulos anteriores, podem contribuir para uma possível intervenção de caráter ambiental e, finalizando, seleciona algumas ações políticas e estratégicas que preveniriam tal cenário.

### **Importância geopolítica da Amazônia**

Ao fim da 2ª GM, a interpretação da geopolítica como ciência sofre grande alteração. Definida como “a política aplicada aos espaços geográficos, sob a inspiração da experiência histórica” (MATOS, 2002, p. 33), a geopolítica deixa de lado as políticas expansionistas territoriais para focar no melhor emprego do território dos Estados, em termos quantitativos e qualitativos, visando à consecução dos objetivos traçados pela política.

No Brasil, a região amazônica é considerada a conexão entre duas áreas de importância geopolítica no subcontinente sul-americano: o Altiplano Boliviano e o Caribe. Importantes teóricos geopolíticos contribuíram para a gradativa inclusão da Amazônia na pauta política, a partir de 1930, iniciando um processo de integração da região ao restante do território. Dentre esses, sobressaem: Mário Travassos (1891-1973), que sugeriu a ferrovia Madeira-Mamoré e o transporte fluvial, para atrair à bacia amazônica o fluxo das exportações continentais; Everardo Backheuser (1879-1951), que inspirou a política de fortalecimento das fronteiras; Golbery do Couto e Silva (1911-1987), que previu a integração da Amazônia por dois caminhos: um usando a região centro-oeste como base avançada e o outro aproveitando o eixo navegável do rio Solimões-Amazonas; e Carlos de Meira Mattos (1913-2007), que, considerando o desenvolvimento da Amazônia como a chave para o progresso do Brasil e de toda a América do Sul, defendeu a importância de políticas conjuntas entre os países amazônicos, para integrar e fortalecer a região, e propôs a criação de pólos amazônicos internacionais nas regiões de fronteira (FIG. 4) (MATTOS, 2005).

Os geopolíticos brasileiros acreditam que a integração da Amazônia, ao potencializar seus fatores geográficos, trará engrandecimento e fortalecimento ao Brasil, com grande impacto sobre os objetivos políticos, internos e externos.

A bacia amazônica dispõe de cerca de 23.500 km de rios navegáveis, que são fontes de recursos, veículos de integração regionais e potenciais geradores de energia hidrelétrica. Ela possui 1/3 da água doce do planeta, na forma líquida, e descarrega no Oceano Atlântico cerca de 20% da água dos cursos d'água do globo (ANDRADE, 2001).

Quanto à biodiversidade, a Amazônia é a maior e mais diversa região de floresta tropical do planeta, com matrizes de formas de vida animal, vegetal e microorganismos, vitais para o funcionamento da biosfera<sup>15</sup> (INPE, 2008a).

Seus recursos minerais representam incalculável riqueza, com destaque para o alumínio, a bauxita, o petróleo, o ferro, o ouro, o estanho, o magnésio, o níquel, o carbono, o gás natural e os hidrocarbonetos. A energia armazenada na biomassa<sup>16</sup> e no solo é de valor incalculável e tem uma participação relevante no ciclo do carbono (FIG. 5) do planeta (ANDRADE, 2001).

As políticas de integração nacional da Amazônia são poucas e dificultadas por: diferentes condições de navegabilidade dos rios; estruturas portuárias deficientes; malha rodoviária modesta e de elevado custo de

---

<sup>15</sup> "Biosfera" é o conjunto de todos os ecossistemas da Terra.

<sup>16</sup> "Biomassa" é qualquer matéria de origem vegetal, usada como fonte de energia.

manutenção; existência de parques nacionais e terras indígenas (PEREIRA, 2007).

Em resumo, a Amazônia é o maior banco genético do planeta; possui biodiversidade incomparável, 1/3 da água doce do planeta e riquezas minerais incalculáveis; e ocupa um espaço estratégico no subcontinente sul-americano. Levando-se em conta a explosão demográfica mundial, não é difícil entender os motivos pelos quais ela é objeto de cobiça por outros Estados. Mas como esses Estados poderiam legitimar uma intervenção de forte coerção em um Estado de elevada tradição diplomática como o Brasil? A resposta dessa questão está relacionada à preservação do meio ambiente.

### Questão ambiental

A conscientização ambiental da sociedade internacional tornou-se mais pronunciada a partir da década de 1970, quando ficaram evidentes fenômenos que revelavam perturbações no meio ambiente: chuvas ácidas, a destruição da camada de ozônio, o efeito estufa (FIG. 6 e 7), a extinção de espécies animais, dentre outros, ocasionados pela ação humana (TILIO NETO, 2003).

O desmatamento, a decomposição e a queima de material vegetal liberam, de volta para a atmosfera, a maior parte do carbono acumulado nas floretas, agravando o chamado efeito estufa. A remoção da cobertura florestal acarreta a perda de habitat para muitos animais, o que é suficiente para causar a extinção local de espécies (INPE, 2008a).

Um dos ramos do direito internacional, o direito ambiental internacional, passou a regular o conjunto de normas e regulamentos sobre matéria ambiental, no âmbito internacional. Baseando-se em instrumentos, muitas vezes, sem real força coercitiva, ele tem passado a tutelar, cada vez mais, o meio ambiente. O arcabouço jurídico gerado já se mostrou capaz de criar a consciência ambiental nas relações internacionais, de influir nas legislações domésticas e de estabelecer padrões, podendo, a médio e longo prazos, vir a criar condições para a adoção de normas internacionais coercitivas (ROESSING NETO, 2006).

O ordenamento que compõe o direito ambiental internacional é focado, principalmente, na prevenção dos danos ambientais. Birnie e Boyle<sup>17</sup> (apud ROESSING NETO, 2006), peritos ingleses sobre o tema, dentre as funções principais desse ramo do direito, apontam: prover mecanismos e procedimentos para negociar as regras e os padrões necessários à resolução de disputas entre os Estados, as OIG e as ONG; supervisionar a

---

<sup>17</sup> BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan. **International law & the environment**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 7.

implementação desses procedimentos e a adequação aos tratados e regras costumeiras; e harmonizar leis nacionais, em âmbitos regional e global (ROESSING NETO, 2006).

Um novo acordo, que substituirá o Protocolo de Kyoto<sup>18</sup>, será discutido pela ONU no final de 2009. Está prevista, além das metas de redução de emissões de carbono, a inclusão da preservação de florestas nesse acordo (ESTADÃO, 2009).

Sob esse ponto de vista, conclui-se que o direito internacional ambiental procura tanto prover a tutela do meio ambiente diretamente, por meio de tratados internacionais, como indiretamente, pela inspiração de leis internas e padrões ambientais. Sua legitimidade se baseia em um direito fundamental: a sobrevivência humana na Terra.

### **Fatores que contribuem para uma intervenção ambiental**

O cerne do argumento é reconhecer quais os fatores acumulados pela Amazônia Legal poderiam contribuir para legitimar uma possível intervenção ambiental na região.

A escassez de água doce já é uma realidade, em vários locais do planeta, e tende a se intensificar com o crescimento demográfico. No Brasil, as normas sobre o uso sustentável dos recursos hídricos não garante a conservação desses cursos d'água, o que pode ser interpretado como potencial agressão ao meio ambiente (ROESSING NETO, 2006).

A manifestação da noção de diversidade biológica como preocupação comum da humanidade coloca em foco discussões que relacionam o desmatamento e a extinção de espécies da fauna, por afetarem o patrimônio biológico mundial (ROESSING NETO, 2006).

A riqueza mineral já foi motivo, por vezes oculto, de intervenções em outros Estados. A Amazônia ainda tem esses recursos pouco explorados (SORIANO NETO, 1997).

Quanto ao efeito estufa, que contribui para o aquecimento global, cerca de três quartos da emissão brasileira de gases provêm da conversão de florestas, principalmente na região amazônica. A FIG. 8 mostra um acréscimo no número de queimadas entre 2006 e 2008. Por outro lado, a FIG. 9 indica que o processo de desmatamento na Amazônia Legal tem avançado, a partir do leste e do sul da área (INPE, 2008b).

---

<sup>18</sup> O Protocolo de Kyoto, adotado em 1997, em conferência da ONU, estabelece metas de redução das emissões de gases do efeito estufa, entre 2008 e 2012, para 37 países mais a União Européia.

O tema “preservação da floresta amazônica”, abordado na mídia e em foros internacionais, sob ação de outros Estados e de Forças Transnacionais, está cada vez mais presente, por envolver conceitos imanentes aos direitos humanos e à proteção do meio ambiente. É pensável que a evolução do direito ambiental internacional resulte na elaboração de normas rígidas aplicáveis à realidade amazônica, tornando possível a responsabilização do Estado brasileiro, caso falhe em atingir as metas desses instrumentos.

Com base nos fatos acima elencados, o que impedirá que, sob o verniz de direitos universais, a sociedade internacional entenda que, para a preservação do meio ambiente da Amazônia, ela deva ser considerada território universal e não mais brasileiro, decidindo, a título de protegê-la, intervir no Brasil?

O raciocínio proposto no início do trabalho é aqui fechado. A soberania de um Estado pode ser afetada por uma intervenção em seu território. À vista do direito internacional, em que se baseiam as relações internacionais, é preciso legitimar tal ação. Os grupos de pressão são influenciados pela mídia e influenciam os Estados e OIG na criação do arcabouço jurídico internacional que, no caso do meio ambiente, ainda está em construção. Portanto, a poluição de reservas de água doce, a destruição da diversidade biológica e a contribuição para o aquecimento global, acrescidos, de forma oculta, por interesses na riqueza mineral, podem vir a tornar legítima uma intervenção autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU na Amazônia Legal, para salvaguardar o meio ambiente do planeta.

### **Ações políticas e estratégicas preventivas**

Parte das ações que podem evitar uma intervenção ambiental na Amazônia já possuem embriões, bastando que sejam desenvolvidos. Pereira (2007) considera que as ações estratégicas devem ser decorrentes de uma política nacional de longo prazo, para integrar, ocupar, explorar e preservar, priorizando o sistema viário e o desenvolvimento sustentável. Bertha Becker (2007) acrescenta a necessidade do diálogo permanente com a sociedade local e destaca o papel fundamental de obras de infra-estrutura, sem se descuidar do compromisso sócio-ambiental. A Estratégia Nacional de Defesa (END) prevê diversas ações para reestrutur-ração das Forças Armadas (FFAA). A preocupação com a região amazônica é nela ressaltada:

A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil [...] repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de

tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros - políticos ou econômicos - que queiram enfraquecer a soberania brasileira (BRASIL, 2008).

Projetos governamentais aumentam a credibilidade do Brasil, a nível internacional: Projeto Calha Norte - tem o propósito de criar melhores condições de vida para os habitantes da área ao norte da calha do rio Solimões-Amazonas; Projeto do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) - usa instrumentos tecnológicos de última geração, para vigilância constante da depredação dos recursos naturais; Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) - faz o monitoramento contínuo do desmatamento e da degradação florestal (INPE, 2008a). Esses projetos demonstram a clara iniciativa brasileira de preservar o espaço amazônico, cumprindo sua responsabilidade ambiental.

Por fim, para prevenir o agravamento do cenário apresentado, algumas ações estratégicas são vislumbradas: reorganização espacial e reequipamento das FFAA; independência tecnológica da indústria de defesa; desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, sob critérios de interesse social, viabilidade econômica e equilíbrio ecológico, tal como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (FIG. 10); e adequação às leis ambientais internacionais. Pressupõe, ainda, ações de longo prazo do nível político: busca da integração regional, com os demais Estados amazônicos; não-assunção de compromissos internacionais que afetem a soberania na Amazônia; ampla divulgação, por meio da mídia e nas conferências das OIG, da eficácia das medidas de monitoração e preservação das florestas, agindo sobre a opinião pública internacional e demais Forças Transnacionais; e a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, para angariar prestígio internacional.

## CONCLUSÃO

Ao serem explicadas as origens do termo “soberania”, percebe-se que ele, no curso da história, vem passando por um processo de redefinição e produção de novas realidades.

Bodin e Hobbes são considerados os principais sustentáculos da teoria da soberania, tendo inaugurado duas correntes de pensamento: a soberania do direito e a soberania da coerção. Ambas reconhecem a existência de um pacto social entre a sociedade e o soberano, que viria a ser consolidado na

sociedade de Estados pós-Westfália, mas divergem quanto ao poder do soberano, que, no caso de Hobbes, não se subordina ao direito positivo nem se limita pelos contratos internacionais.

A soberania clássica é una, indivisível, inalienável, imprescritível e aderente ao território estatal e ao vínculo nacional. Nela, sobressaem dois aspectos: o interno, derivado das relações entre governantes e governados, em que só o Estado tem o poder de editar e fazer cumprir as leis para os habitantes de seu território; e o externo, presente nas relações internacionais entre Estados, pautado pela independência e igualdade entre as soberanias estatais.

A partir do término da 1ª GM, a importância do direito internacional torna-se mais presente na sociedade de Estados. Ao considerar que o Estado existe para servir ao povo, e não o contrário, as leis definem e limitam o poder, estabelecendo fronteiras à soberania interna, não só nos direitos individuais, mas também nos direitos dos grupos e associações. A soberania externa é limitada pelo princípio da coexistência pacífica das soberanias, não podendo um Estado invadir a esfera de ação dos demais.

Com o término da Guerra Fria e a globalização, a interdependência entre Estados intensificou-se, fruto das relações comerciais e do estabelecimento, pelo direito internacional, de normas compartilhadas e mutuamente reconhecidas. O papel relevante que a sociedade internacional assume, nas relações internacionais desse novo sistema de Estados, torna as fronteiras da soberania mais vulneráveis. Isso indica que o conceito de soberania, não sendo imutável, começa a passar por um processo de reformulação e adequação às normas e princípios do direito internacional.

Uma das conseqüências dessa nova visão de soberania tem sido a maior aceitação de intervenções internacionais, de fraca ou de forte coerção, normalmente respaldadas nos termos da Carta da ONU, como, por exemplo, a proteção a minorias étnicas. Há discordância, contudo, quanto à legitimidade do agente interventor, que deveria traduzir a vontade coletiva da sociedade internacional e não de um Estado, ou grupos de Estados.

Sabendo-se que a legitimidade, no sistema internacional, advém de um processo de justificação moral, envolvendo os atores estatais e não-estatais, não é incorreto afirmar que a proteção do meio ambiente venha a servir de justificativa moral, para legitimar futuras intervenções na Amazônia Legal, visto que é um tema de interesse global.

As Forças Transnacionais, atores não-estatais, passam, gradualmente, a participar, com maior intensidade, das relações

internacionais, agindo, por vezes, como grupos de pressão, e tendo a mídia como instrumento. Atuam, direta ou indiretamente, sobre os Estados e as OIG, principalmente em temas relevantes, como a proteção do meio ambiente e a proteção de direitos do homem, influenciando na política externa dos Estados e, conseqüentemente, na construção do acervo jurídico que rege o direito internacional. Esses temas se tornam, pois, mais suscetíveis ao uso como fontes de legitimidade para intervenções internacionais de forte coerção, traduzindo-se em ameaças às soberanias dos Estados.

A Amazônia é o maior banco genético do planeta; possui biodiversidade incomparável, 1/3 da água doce do planeta e riquezas minerais incalculáveis; e ocupa um espaço estratégico no subcontinente sul-americano. As demandas decorrentes da explosão demográfica mundial indicam que seus recursos serão, cada vez mais, objetos de cobiça.

O direito internacional ambiental baseia sua legitimidade em um direito fundamental: a sobrevivência humana na Terra. Sua evolução pode resultar na elaboração de normas rígidas aplicáveis à realidade amazônica, sob o risco de responsabilização do Estado brasileiro, caso falhe em atingir as metas desses instrumentos. Portanto, a poluição de reservas de água doce, a destruição da diversidade biológica e a contribuição para o aquecimento global, acrescidos, de forma oculta, por interesses na riqueza mineral, podem vir a tornar legítima uma intervenção na Amazônia Legal, para salvaguardar o meio ambiente do planeta.

Por fim, o que impedirá que a sociedade internacional entenda que, para a preservação do meio ambiente da Amazônia, ela deva ser considerada território universal? Algumas ações estratégicas são, então, vislumbradas: a reorganização espacial e reequipamento das Forças Armadas; a independência tecnológica da indústria de defesa; o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, sob critérios de interesse social, viabilidade econômica e equilíbrio ecológico; e a adequação às leis ambientais internacionais. No nível político, urge tomar ações de longo prazo: a busca da integração regional, com os demais Estados amazônicos; a não-assunção de compromissos internacionais que afetem a soberania na Amazônia; a ampla divulgação, por meio da mídia e nas conferências das OIG, da eficácia das medidas de monitoração e preservação das florestas, agindo sobre a opinião pública internacional e demais Forças Transnacionais; e a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, para angariar prestígio internacional.

### Lista de Ilustrações

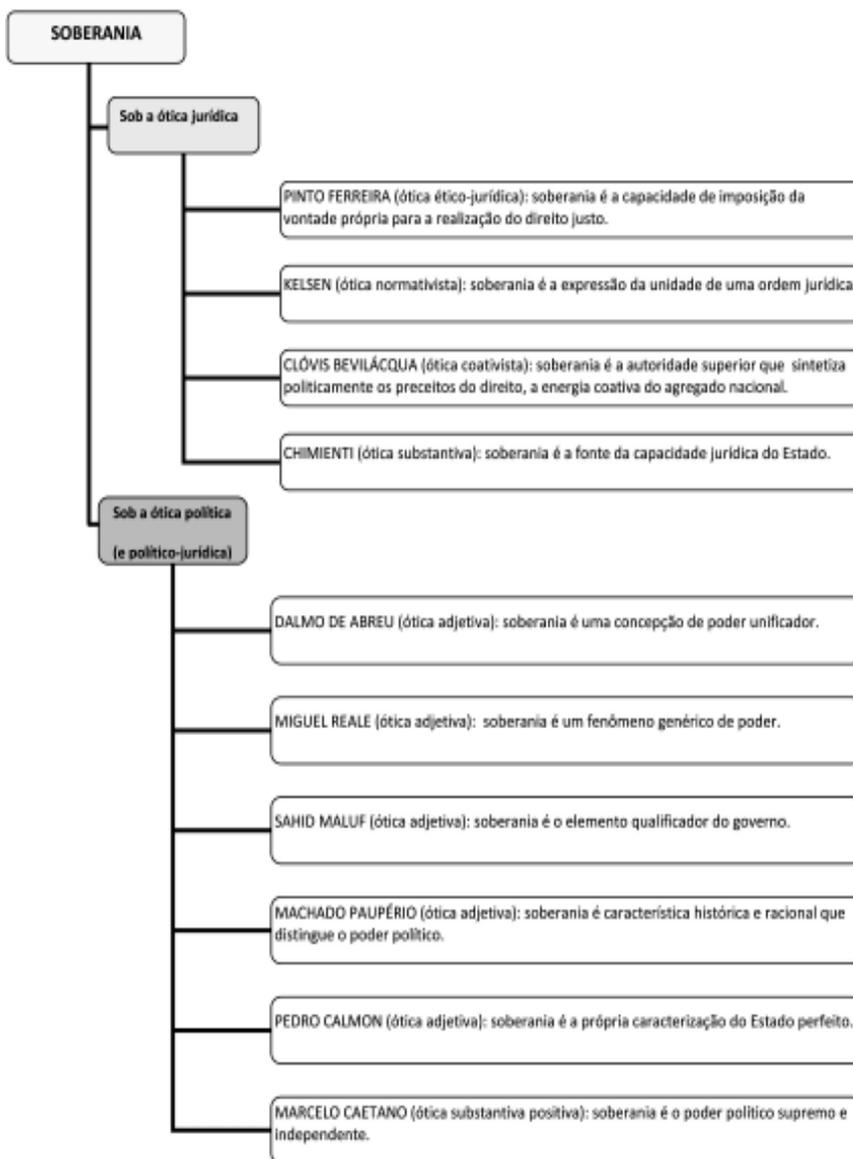


Figura 1- Os variáveis conceitos de soberania (sínteses)

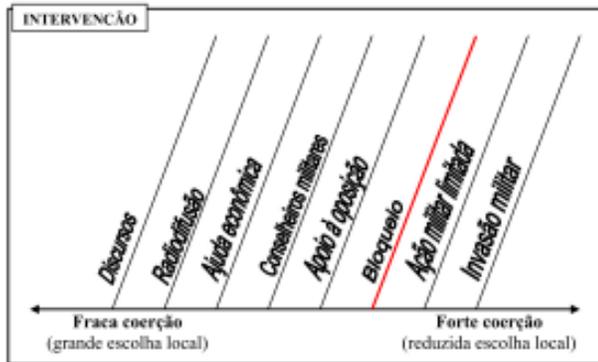


Figura 2 - Graus de intervenção



Figura 3 - Amazônia Legal



Figura 4 - Pólos amazônicos internacionais para o desenvolvimento da Amazônia

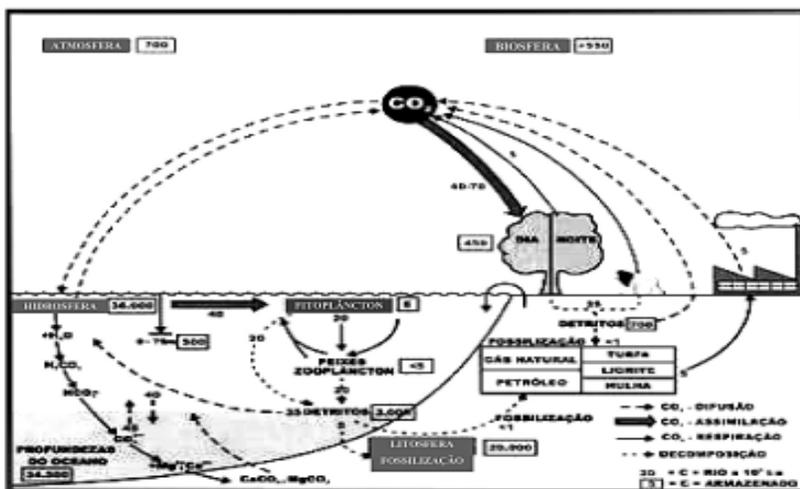


Figura 5 - Ciclo do carbono



Figura 6 - Efeito estufa

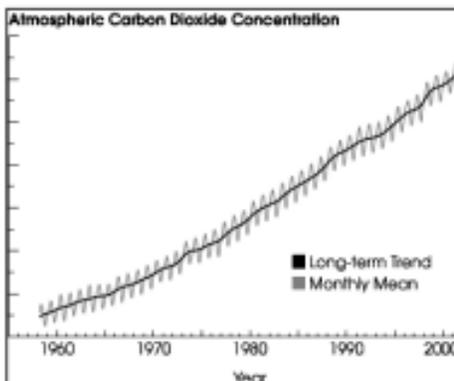


Figura 7 - Concentração de dióxido de carbono na atmosfera - 1958 a 2001

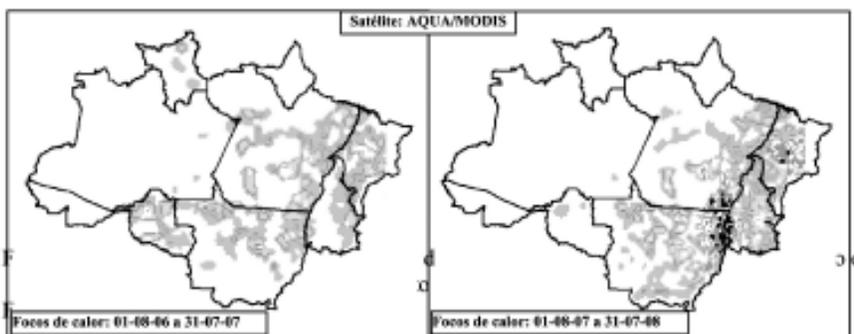


Figura 8 - Queimadas na Amazônia Legal, de 2006 a 2008



Figura 9 - Esboço de áreas desflorestadas e das de corte seletivo de espécies da floresta amazônica, na Amazônia Legal



Figura 10 - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e áreas protegidas da Amazônia Legal: obras em energia e transporte

---

## Lista De Abreviaturas E Siglas

---

1ª GM	Primeira Guerra Mundial
2ª GM	Segunda Guerra Mundial
DETER	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
OIG	Organização Intergovernamental
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia

---

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, Manuel Correia de. Geopolítica do Brasil. Campinas, SP: Papirus, 2001.

ASSOCIAÇÃO DE FUMICULTORES DO BRASIL - AFUBRA. A complexidade dos ecossistemas. [S.l.: s.n.], [200-?]. Disponível em: <<http://www.sefloral.com.br/ea01071818.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. 12. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. 9. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Decreto n. 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Estabelece a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 4-14.

BYERS, Michael. A lei da guerra: direito internacional e conflito armado. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007.

D&L PROJETOS E CONSULTORIA AMBIENTAL. Efeito estufa. Santa Efigênia, [199-?]. Desenho. Disponível em: <[http://www.dlambiental.com.br/site\\_antigo/web/](http://www.dlambiental.com.br/site_antigo/web/)>

educa\_ambiental/ aquecimento\_global.htm>. Acesso em: 28 jun. 2009.

DUVERGER, Maurice. Sociologia política. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

EARTH OBSERVATORY - NASA. The carbon cycle. Greenbelt, Maryland, 2001. Disponível em: <<http://earthobservatory.nasa.gov/Features/CarbonCycle/>>. Acesso em: 05 jun. 2009.

ESTADÃO. Entenda as negociações do novo acordo sobre mudança climática. Estadão.com.br, Rio de Janeiro, 27 jan. 2009. Seção “Especiais”. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/especiais/imprimir.php?especial=45616>>. Acesso em: 28 jun. 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio: dicionário eletrônico da língua portuguesa. 3. ed. rev. e atual. versão 5.0. Curitiba: Positivo, 2004.

FONSECA JR., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRIEDE, Reis. Curso de ciência política e teoria geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

HANAN, Samuel Assayag; BATALHA, Ben Hur Luttembarck. Amazônia: contradições no paraíso ecológico. 5. ed. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

HEINRICH, D.; HERGT, M. Dtv-Atlas zur Oekologie. Muenchen: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990 apud ASSOCIAÇÃO DE FUMICULTORES DO BRASIL - AFUBRA. A complexidade dos ecossistemas. [S.l.], [200-?]. Disponível em: <<http://www.sefloral.com.br/ea01071818.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

INFRAESTRUTURA Y ENERGÍA. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e áreas protegidas da Amazônia Legal: obras em energia e transporte. Brasília, DF, 2008. Mapa temático. Disponível em: <[http://www.infraest-energ-sudamerica.org/archivos/adj\\_pagina\\_84\\_47c01db150071.jpg](http://www.infraest-energ-sudamerica.org/archivos/adj_pagina_84_47c01db150071.jpg)>. Acesso em: 08 jul. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. Monitoramento da cobertura florestal da Amazônia por satélites. São José dos Campos: INPE, 2008a. Relatório. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/deter/avaliacao/RelatorioMonitoramento.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. Monitoramento da cobertura florestal da Amazônia por satélites: sistemas PRODES, DETER, DEGRAD e queimadas 2007-2008. São José dos Campos: INPE, 2008b. Relatório. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/Relatorio\\_Prodes2008.pdf](http://www.obt.inpe.br/prodes/Relatorio_Prodes2008.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2009.

KRITSCH, Raquel. Soberania: a construção de um conceito. São Paulo: Humanitas-Imprensa Oficial, 2002.

MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2002.

MAZZUOLI, Valério. Tratados internacionais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 10. ed. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. v. 2.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 15. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 1.

MERLE, Marcel. Sociologia das relações internacionais. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 44, out. 2000. São Paulo: [s.n.], 2000.

NYE JR., Joseph S. Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história. 3. ed. Tradução de Tiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Carta das Nações Unidas. São Francisco, EUA, 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 02 jun. 2009.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

PEREIRA, Carlos Patrício Freitas. Geopolítica e o futuro do Brasil: Amazônia Ocidental e Pantanal comunidade sul-americana. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2007.

PORTAL ECODEBATE. Amazônia Legal. Brasília, 2009. Mapa político. Disponível em:<<http://www.ecodebate.com.br/foto/amz-leg.jpg>>. Acesso em: 03 jul. 2009.

PROCÓPIO, Argemiro. Destino amazônico. São Paulo: Hucitec, 2005.

ROESSING NETO, Ernesto. Responsabilidade internacional dos Estados por dano ambiental: o Brasil e a devastação amazônica. Jus Navigandi, ano 10, n. 1172, 16 set. 2006. Teresina, 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8915>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE - SCIELO. Esboço de áreas desflorestadas e das de corte seletivo de espécies da floresta amazônica na Amazônia Legal. São Paulo, 2002. Mapa biogeográfico. Disponível em:<<http://www.scielo.br/img/revistas/ea/v16n45/07f.gif>>. Acesso em: 28 jun. 2009.

SORIANO NETO, Manoel. Soberania, soberania limitada, dever de ingerência, intervenção humanitária. Revista Marítima Brasileira, v. 117, out./dez. 1997, p. 159-165. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 1997.

TILIO NETO, Petrônio de. Soberania e ingerência na Amazônia brasileira. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/tilio.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

VALENTE, Leonardo. Política externa na Era da Informação: o novo jogo do poder, as novas diplomacias e a mídia como instrumentos de Estado nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WALZER, Michael. Guerras justas e injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005.

WORSNIP, Patrick. ONU inicia negociações para ampliação do Conselho de Segurança. *Estadão.com.br*, Rio de Janeiro, 19 fev. 2009. Seção "Internacional". Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,onu-inicia-negociacoes-para-ampliacao-do-conselho-de-seguranca,326906,0.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2009.

---

## Glossário

---

**Ameaça:** sinal, manifestação que leva a acreditar na possibilidade de ocorrer alguma coisa (FERREIRA, 2004).

**Biodiversidade:** soma da heterogeneidade de todos os animais, plantas, fungos e microorganismos de uma área particular, incluindo as suas variações individuais e interações entre eles (HANAN; BATALHA, 1999).

**Biomassa:** quantidade de matéria orgânica presente em dado momento em determinada área, usada como fonte de energia (HANAN; BATALHA, 1999).

**Biosfera:** conjunto de todos os ecossistemas da Terra. Portanto, refere-se a toda superfície terrestre (litosfera), às águas e sedimentos aquáticos (hidrosfera) e à porção da atmosfera habitada pelos organismos que voam (pássaros) ou que flutuam (bactérias) (FERREIRA, 2004).

**Camada de ozônio:** parte da estratosfera em que se concentra o gás ozônio (O<sub>3</sub>); ela protege a Terra dos efeitos danosos da radiação ultravioleta proveniente do Sol, mas pode ser afetada e destruída por reações químicas complexas, em especial as provocadas por halógenos e pelos clorofluorcarbonos (CFC), normalmente usados em aerossóis e em sistemas de refrigeração (HANAN; BATALHA, 1999).

**Chuva ácida:** precipitação de água, na forma de chuva, neve ou vapor, com pH inferior a 5,6, como efeito da concentração de poluentes na atmosfera (HANAN; BATALHA, 1999).

**Ciclo do carbono:** ciclo que se inicia a partir do momento em que as plantas, ou outros organismos autótrofos, absorvem o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) da atmosfera e o utilizam na fotossíntese (ou quimiossíntese, no caso de alguns organismos) incorporando-o às suas moléculas (FIG. 5). Então, o carbono passa para o próximo nível trófico quando os animais herbívoros ingerem as plantas e absorvem parte do carbono incorporado na forma de açúcares. Diz-se "parte" porque uma parcela do carbono fotossintetizado pelas plantas será absorvido pelos organismos decompositores, ou ainda, devolvido diretamente à atmosfera, como no caso de uma queimada. Ao ser ingerido pelos animais herbívoros o carbono será devolvido à atmosfera através da respiração ou, também, através da decomposição desses organismos. Os oceanos, grandes reservatórios de CO<sub>2</sub>, realizam troca constante deste com a atmosfera em um processo recíproco e contínuo. Durante muito tempo esse ciclo permaneceu estável com a liberação de CO<sub>2</sub> na atmosfera sendo compensada pela sua absorção pelas plantas, e vice-versa. Contudo, o processo de industrialização e a conseqüente utilização de combustíveis fósseis,

além de um aumento nos níveis de consumo, têm aumentado de forma vertiginosa o lançamento de CO<sup>2</sup> na atmosfera tornando prejudicial um fenômeno essencial para a vida na terra: o efeito estufa (AFUBRA, [200-?]).

Desenvolvimento sustentável: conjunto de esforços para integrar procedimentos ambientalmente saudáveis ao crescimento econômico, enfatizando a conservação dos recursos naturais. Pressupõe respeito aos limites de capacidade de renovação ou regeneração natural dos ecossistemas (HANAN; BATALHA, 1999).

Direito consuetudinário: complexo de normas não escritas, originárias dos usos e costumes tradicionais de um povo (FERREIRA, 2004).

Direito natural: complexo de regras que emanam da natureza, independentes da vontade do homem, e que se impõem às legislações do Estado (MALUF, 1991, p. 7).

Direito positivo: conjunto de normas de caráter obrigatório impostas pelo Estado, e que compreende o direito escrito e o consuetudinário (FERREIRA, 2004).

Ecossistema: qualquer unidade que inclua todos os organismos de determinada área em interação com o ambiente físico, de tal forma que um fluxo de energia leve a uma estrutura trófica definida, à diversidade biológica e à reciclagem de materiais (HANAN; BATALHA, 1999).

Efeito estufa: fenômeno natural em que alguns gases, presentes na atmosfera, principalmente o CO<sup>2</sup>, impedem que a Terra devolva ao espaço todo o calor recebido do Sol (FIG. 6). Sem ele, a vida como é conhecida não seria possível na Terra. Desde o início da industrialização, no entanto, estão sendo injetadas quantidades cada vez maiores de CO<sup>2</sup> na atmosfera, o que provocou mudanças no clima, tais como a elevação da temperatura da Terra. Estudos realizados levam à conclusão de que 50% a 60% da responsabilidade pelo efeito estufa é provocada pela alta concentração de CO<sup>2</sup> na atmosfera, dos quais 10% a 15% vêm da biomassa florestal (HANAN; BATALHA, 1999; INPE, 2008a).

Era da Informação: era que tem como característica peculiar uma maior relação entre o social e o tecnológico, fruto das inovações tecnológicas e transformações sociais do final do século XX (VALENTE, 2007).

Floresta tropical: são as associações arbóreas de grande porte relacionadas a climas quentes e úmidos (equatoriais, tropicais úmidos) e a climas de vertentes, fortemente chuvosos. É caracterizada por vegetação pluvial densa, muito rica em espécies, situada entre os trópicos (HANAN; BATALHA, 1999).

Globalização: processo de internacionalização de regras de convivência ou interferência política entre Estados, impulsionado por fatores da produção e da circulação de capital em âmbito internacional, movidos pela força propulsora da revolução tecnológica (MALUF, 1991, p. 39).

Habitat: ambiente onde um organismo normalmente vive (HANAN; BATALHA, 1999).

Impacto ambiental: qualquer alteração nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas e que, direta ou indiretamente, afetem a saúde a segurança e o bem-estar da população as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais (HANAN; BATALHA, 1999).

Legislação ambiental: conjuntos de regulamentos jurídicos especificamente dirigidos às atividades que afetem a qualidade do meio ambiente (HANAN; BATALHA, 1999).

Meio ambiente: conjunto de todas as condições e influências externas, que interagem com um organismo e lhe afetam a vida e o desenvolvimento (HANAN; BATALHA, 1999).

Parque nacional: área natural, pouco ou nada alterada, ecologicamente representativa e relativamente extensa (HANAN; BATALHA, 1999).

Preservação: adoção de medidas para a proteção dos recursos naturais de um ambiente, de forma a garantir a manutenção das características próprias de um ambiente e as interações entre seus componentes (HANAN; BATALHA, 1999).

Povo: conjunto de indivíduos que se constitui em comunidade para a realização de interesses comuns, tendo por elo inicial um conjunto de vínculos comuns (raça, credo, língua etc.) (FRIEDE, 2002, p. 55).

Recursos naturais: fontes de riqueza material e de biodiversidade que existem em estado natural, de que são exemplos as florestas e as reservas minerais, entre outros (HANAN; BATALHA, 1999).

Sociedade internacional: ambiente internacional onde ocorrem as relações entre Estados (MELLO, 2004, p. 55).

Terras indígenas: territórios tradicionalmente ocupados pelos índios, por eles habitados em caráter permanente e utilizados para suas atividades produtivas (HANAN; BATALHA, 1999).

# O Preparo da Mobilização Como Instrumento para o Desenvolvimento da Indústria de Interesse da Marinha do Brasil

Sérgio Nahal de Souza\*

## RESUMO

---

Este trabalho delinea algumas atividades que poderiam ser empreendidas pela Marinha para o preparo da Mobilização e que contribuiriam para o desenvolvimento da indústria bélica de seu interesse. Ressalta que, para que o Estado esteja em condições adequadas de enfrentar um possível conflito é importante que, desde o tempo de paz, preocupe-se com a Mobilização. Ressalta que o preparo pressupõe planejamento de atividades e sua execução, devendo ser instrumento de coordenação de esforços visando o desenvolvimento e a segurança. Nesse sentido, considera que é importante que a Marinha contribua para o fortalecimento da posição do Brasil no comércio internacional com o aumento do domínio tecnológico na produção de material estratégico e com a redução da dependência de importação de armas e sistemas. Assim, este trabalho expõe a importância do preparo da Mobilização, identifica a relação entre este e o desenvolvimento da indústria de defesa e a assimetria no comércio internacional com a dependência de material bélico. Identifica as formas de atuação do Estado como agente produtor e comprador de bens e serviços e esboça atividades que poderiam ser implementadas pela Marinha. Posteriormente, descreve a atuação do Estado como agente regulador da atividade empresarial e fomentador da atividade econômica contribuindo, assim, para o desenvolvimento de uma mentalidade de Mobilização Industrial.

**Palavras-chave:** Mobilização, Indústria de Defesa, Desenvolvimento, Regulação, Fomento.

## ABSTRACT

---

This article concerns some activities that could be performed by the Navy in relation to its mobilization and it could contribute to

---

\* Capitão-de-Corveta. Aluno do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores - Turma 2010, da EGN.

the development of the armament industry. It highlights that for a country to be ready to face war it is important to face mobilization in its full importance. To be ready means planning and execution as a coordination instrument in search of development and security. Then it is important for the Navy contribute to strength Brazil in international trade dominating technology in strategic arms productions and lessening importation dependence. Then this article highlights the importance of mobilization and identifies the relation between industrial development and asymmetry in international trade. It points how the State can actuate as a producer and buyer and how it could affect the Navy. Finally it indicates how this State can act as an entrepreneur regulator contributing for an industrial mobilization mentality.

## INTRODUÇÃO

No início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), alguns exércitos ainda usavam cavalos. Quando terminou, duas bombas nucleares haviam sido utilizadas e radares tinham sido empregados em larga escala, entre tantas outras inovações surgidas em decorrência do esforço de guerra. Nesse conflito, a fabricação de armamento em escala foi fundamental para os aliados derrotarem seus inimigos (CAVALCANTI, 2005).

No Brasil, porém, o esforço de guerra não acompanhou o mesmo ritmo. O Capitão Demócrito Cavalcanti de Arruda, que embarcou com o 1º Escalão da Força Expedicionária Brasileira<sup>1</sup>, escreveu o seguinte relato sobre a Mobilização realizada na ocasião:

[...] a nota mais sensível da fraqueza do esforço de guerra brasileiro está em haver se restringido à mobilização simplesmente militar, em lugar de uma mobilização nacional que abrangesse todas as energias, da agricultura à indústria, dos transportes às pesquisas científicas, dos combustíveis ao potencial humano e às forças morais da nação, na base de uma maior produção para os fins de guerra e para os dias imediatos à guerra (ARRUDA, 1950).

Para que o Estado esteja em condições adequadas para enfrentar um possível conflito e para garantir, a partir de uma base formada, os meios que se fizerem necessários, é importante que, desde o tempo de paz, ele se preocupe com o preparo da Mobilização.

---

<sup>1</sup> Foi a força militar brasileira que lutou na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Nesse sentido, este trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica/documental e pela experiência do autor, tem como propósito delinear algumas atividades que poderiam ser empreendidas pela Marinha para o preparo da Mobilização e que contribuiriam para o desenvolvimento da indústria de seu interesse.

Inicialmente, será exposta a importância do preparo da Mobilização, identificada a relação entre o preparo da Mobilização e o desenvolvimento da indústria de defesa e explicada a assimetria no comércio internacional e a dependência de material bélico.

Em seguida, serão identificadas as formas de atuação do Estado como agente produtor e comprador de bens e serviços e esboçadas algumas atividades que poderiam ser empreendidas pela Marinha neste mesmo campo de atuação.

Para finalizar, serão identificadas as formas de atuação do Estado como agente regulador da atividade empresarial e agente fomentador da atividade econômica e será esboçada uma proposta de atuação da Marinha junto aos órgãos estatais competentes.

## **O PREPARO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

### **A importância do preparo da Mobilização Nacional**

Para entender o significado de Mobilização Nacional, primeiro é necessário saber o que é Logística Nacional.

A Logística Nacional, para fins de Mobilização Nacional, é o conjunto de atividades relativas à previsão e provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008b).

Por sua vez, a Mobilização Nacional é o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o país a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira (BRASIL, 2007b). Possui duas fases: a fase do preparo e a fase da execução (BRASIL, 2008b).

Apesar de suas diferenças, existe a necessidade da integração entre a Logística e a Mobilização. Mesmo durante as situações normais, os órgãos encarregados da Mobilização devem estar cientes das deficiências de natureza logística e elaborar um planejamento que assegure condições que, em situações de emergência, possibilitem o adequado emprego do Poder Nacional (BRASIL, 2004, p. 2-1).

Esta integração é obtida com o preparo da Mobilização Nacional, quando devem ser realizadas ações estratégicas de modo contínuo, metódico e permanente que viabilizem o Estado passar de uma situação de paz para uma de guerra, em tempo oportuno, com o máximo de eficácia e o mínimo de transtornos para a vida nacional (BRASIL, 2007b).

O preparo tem por finalidade planejar as atividades relacionadas com a sua execução; projetar as medidas que incentivem, fortaleçam e aperfeiçoem o Poder Nacional; e exercitar essas medidas, testando-as, na medida do possível, e corrigindo as eventuais falhas (BRASIL, 1987).

A importância do preparo da Mobilização Nacional está explicada na Doutrina Básica de Mobilização Nacional:

[...] os conflitos atuais normalmente têm início sem serem antecedidos pelos longos períodos de tensão política, sendo, também, prática usual, nos últimos tempos, o desencadeamento de operações militares sem prévia e formal declaração de guerra (BRASIL, 1987).

Desta forma, por ocasião da decretação da Mobilização Nacional, o país deverá estar capacitado a reorientar a produção de bens e a utilização de serviços que sejam necessários à complementação da Logística Militar.

Nesse sentido, o preparo da Mobilização pode ser o instrumento de coordenação dos esforços do Brasil rumo ao desenvolvimento e à segurança. Desenvolver o potencial de Mobilização aumenta a capacidade dissuasória do Brasil e das Forças Armadas. Estas, por sua vez, deverão estar habilitadas a aumentar rapidamente os meios humanos e materiais disponíveis à defesa para fazer frente a uma situação de emergência, decorrente de iminente perigo e em tempo de crise (BRASIL, 2008c).

Para que isso ocorra, devem ser desenvolvidas tecnologias nacionais apropriadas às restrições econômicas do país bem como à demanda militar, mediante o estabelecimento de parcerias entre as empresas brasileiras e o Estado (FRANKO-JONES, 1992, p. 133-134 *apud* DREYFUS; LESSING; PURCENA, 2005, p. 70).

O fortalecimento da Indústria Nacional de Defesa reduziria a carência de materiais estratégicos das Forças Armadas, em especial da Marinha do Brasil, que atualmente são obtidos no exterior.

Ainda hoje, o Brasil é dependente da importação de tecnologia porque produz uma pequena quantidade de inovações científicas (FORTE, 2008, p. 677). Esta dependência limita tanto o desenvolvimento econômico quanto o desenvolvimento dos demais setores do Poder Nacional, como, por exemplo, o Militar.

Nesse aspecto, a Mobilização Nacional se reveste de maior importância quando pode se tornar um instrumento de desenvolvimento econômico. Invenções são desenvolvidas desde o tempo de paz, são testadas em tempo de guerra e se difundem no pós-guerra.

### **A relação entre o preparo da Mobilização e o desenvolvimento da indústria de defesa**

A Política<sup>2</sup> de Defesa Nacional (PDN), que estabeleceu objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, possui uma vertente preventiva baseada, dentre outros pressupostos básicos, na capacidade de Mobilização Nacional. Assim, a PDN definiu que a expressão militar fundamenta-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis (BRASIL, 2005a).

Nesse sentido, também estabeleceu, como orientação estratégica, a necessidade de desenvolvimento da indústria de defesa para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa. Como diretriz estratégica, estabeleceu a necessidade do estímulo à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa (BRASIL, 2005a).

O Decreto n. 6.592, de 2 de outubro de 2008, que regulamentou o Sistema Nacional de Mobilização também estabeleceu como um dos seus princípios o fomento ao desenvolvimento nacional como contribuição com o planejamento integrado no emprego dos recursos da forma mais adequada. Assim, as ações governamentais, durante o preparo da Mobilização Nacional, devem estimular o desenvolvimento da infra-estrutura nacional e incentivar a pesquisa e a inovação em setores que também atendam aos interesses da Defesa Nacional (BRASIL, 2008b).

A Estratégia<sup>3</sup> Nacional de Defesa (END), por sua vez, foi organizada em torno de três eixos estruturantes, sendo que um deles refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional, dando prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes. Este documento ressalta que não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento e,

---

<sup>2</sup> Política é a orientação em relação a certos assuntos e problemas de interesse público.

<sup>3</sup> Estratégia é a definição de como os recursos serão alocados para se atingir determinado objetivo.

desta forma, coloca a END inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2008c).

Em conformidade com a legislação vigente, o Ministério da Defesa, por intermédio da Portaria Normativa n. 973, criou o Sistema de Mobilização Militar que possui como uma das suas finalidades contribuir para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa. Também estabeleceu como competência de cada Comando de Força Singular o desenvolvimento de atividades e projetos de pesquisas para o domínio das tecnologias de interesse militar, como forma de reduzir o hiato tecnológico e a dependência de fornecimento externo, e a contribuição para o desenvolvimento da indústria de defesa na produção de suprimentos de todas as classes (BRASIL, 2007c).

Por sua vez, a Marinha do Brasil definiu como duas das atribuições do Sistema de Mobilização Marítima: o incentivo ao desenvolvimento das empresas voltadas para as atividades de Manutenção, que tenham aplicação no setor militar-naval, quando possível, mediante contratos de prestação de serviços; e o incentivo ao desenvolvimento, no país, da indústria de interesse militar-naval, empregando, entre outros meios, quando possível, o de encomendas educativas (BRASIL, 2004, p. 3-7).

Assim, a legislação em vigor tornou explícita a relação entre a Mobilização e o esforço de desenvolvimento industrial: o preparo da Mobilização favorece o desenvolvimento industrial e este contribui consideravelmente para a execução da Mobilização.

### **A assimetria no comércio internacional e a dependência de material bélico**

No sistema internacional, o conceito de assimetria possui conotações negativas por traduzir os diferenciais de poder político ou econômico que separam os Estados. Esta assimetria pode referir-se a diferenças estruturais, naturais ou adquiridas (ALMEIDA, 2005).

Nesse contexto, a capacidade bélica do Estado fortalece sua posição nas discussões diplomáticas e na manutenção da hierarquia mundial pela força (SANTOS, 2007, p. 6).

O comércio de tecnologia bélica também possui características assimétricas porque, geralmente, a empresa exportadora pertence a um Estado desenvolvido e o comprador é um Estado emergente ou sem grande peso na comunidade internacional, em termos políticos, econômicos ou demográficos. O exportador, neste caso, é um especialista que possui experiência em comércio de tecnologia, controla seu financiamento e dispõe de excelentes condições de informação. (FONSECA, 2000, p. 140-141)

Assim, Keith Krause classificou a estrutura da produção e transferência de armas entre países: os fornecedores de primeira linha são os que criam inovações tecnológicas; os fornecedores de segunda linha são os que produzem por intermédio de transferência tecnológica e as adaptam às necessidades específicas do mercado; e os fornecedores de terceira linha copiam e reproduzem tecnologias existentes por intermédio de transferência de tecnologia ou de projeto, mas não dominam os processos subjacentes de inovação ou adaptação (KRAUSE, 1995 *apud* DREYFUS; LESSING; PURCENA, 2005, p. 107).

Quando a tecnologia bélica é produzida, o objetivo não é comercial. Motivos diversos, como sua superação por outro concorrente e/ou motivos políticos, podem fazer com que o produto seja comercializado. Além disso, o proprietário da tecnologia é protegido por um monopólio legal, através do sistema de patentes que permite impor cláusulas restritivas prejudiciais ao setor industrial bélico do importador (FONSECA, 2000, p. 140-141).

O comércio realizado sob as supracitadas condições agrava o círculo vicioso<sup>4</sup> que tem origem na desarticulação política entre o projeto para as Forças Armadas e o projeto para a indústria de defesa. Por um lado, as Forças Armadas justificam suas aquisições no exterior por necessitarem de modernos sistemas de armas que a indústria de defesa não possui capacidade para atender. Por outro lado, a indústria de defesa se mantém pouco desenvolvida por não existir um projeto para as Forças Armadas que motive e instrua o planejamento estratégico empresarial para um dia atender essas necessidades. (RAZA, [2008?])

Um exemplo da consequência na dependência de material bélico pode ser retirado do Conflito das Malvinas (1982), ocasião na qual o Reino Unido soube explorar a deficiência argentina. Ao longo do conflito, em função do embargo imposto pela Comunidade Européia, a Argentina viu o seu estoque de mísseis Exocet esgotar-se e os seus equipamentos e sistemas de armas importados tornarem-se inoperantes. (SAMPAIO, 2002, p. 6-7)

Este e outros exemplos históricos permitem concluir que os Estados com domínio econômico e tecnológico na produção de material bélico sabem se beneficiar das assimetrias existentes e não possuem interesse em reduzi-las. E, por este mesmo motivo, um Estado que busca ser independente deve perseguir um desenvolvimento industrial autônomo.

---

<sup>4</sup> Círculo vicioso é uma sucessão de acontecimentos e consequências que sempre resulta numa situação que parece sem saída e sempre desfavorável.

Cabe ressaltar que uma empresa fornecedora de material bélico, quando estabelecida no exterior, não pode ser compulsoriamente mobilizada. Esta fragilidade pode ser minimizada com a manutenção de estoques de itens estratégicos, mas isto geralmente requer o emprego de uma grande quantidade de recursos.

Outro aspecto relevante é que, apesar da assimetria no comércio de material bélico parecer menor quando um país produz armas e sistemas com tecnologia importada, a dependência externa continua.

Assim, é importante que a Marinha contribua para o fortalecimento da posição do Brasil no comércio internacional, para o aumento do domínio tecnológico na produção de material estratégico e para a redução da dependência de importação de armas e sistemas.

Para obter o desenvolvimento da sua indústria nacional, existem três formas interconectadas do Estado se relacionar com o empresariado: como agente produtor e comprador de bens e serviços, como agente regulador da atividade empresarial e agente de fomento da atividade econômica (CASTOR, 1987, p. 37-38).

Nesse sentido, a Marinha deveria utilizar o seu consumo e sua produção de bens e serviços e buscar exercer influência nos órgãos reguladores da atividade empresarial e nas agências de fomento do desenvolvimento econômico como instrumento de desenvolvimento da indústria de seu interesse.

## **A ATUAÇÃO DO ESTADO E DA MARINHA COMO PRODUTORES E COMPRADORES DE BENS E SERVIÇOS**

Como produtor de bens e serviços, o Estado é um agente capaz de formar mão-de-obra especializada, investir em pesquisa (SILVA, 1998, p. 70) e, em parceria com as empresas brasileiras, desenvolver tecnologias nacionais apropriadas às restrições econômicas do país bem como à demanda militar (DREYFUS; LESSING; PURCENA, 2005, p. 70).

O desenvolvimento de tecnologias especificamente para condições do Brasil é vantajoso porque promove o uso duplo destes produtos em outros setores e uma taxa maior de *spin-off*<sup>5</sup> de pesquisa em produtos e processos para outras indústrias, além de manter reservas de moeda estrangeira (DREYFUS; LESSING; PURCENA, 2005, p. 70).

---

<sup>5</sup> Spin-off é um termo em inglês utilizado para descrever uma nova empresa que nasceu a partir de um grupo de pesquisa de uma empresa, universidade ou centro de pesquisa público ou privado, normalmente com o objetivo de explorar um novo produto ou serviço de alta tecnologia.

Como exemplos de tecnologia nacional bem sucedida podem ser citados a exploração em águas profundas, implementada pela Petrobras com o apoio de 129 grupos de pesquisa em todo o país, e o Programa Nacional do Álcool, ambos frutos de intervenções de políticas públicas focadas no desenvolvimento tecnológico (PONTES; CUNHA, 1998).

Quando o Estado investe em pesquisa, o desenvolvimento industrial é estimulado à medida que as pessoas realizam empreendimentos utilizando-se de algum conhecimento científico/tecnológico adquirido ou gerado através dela. Neste aspecto, cabe ressaltar a importância do papel das Incubadoras de Empresas<sup>6</sup> para a criação de um ambiente propício para o empreendedorismo (FROIS; PARREIRAS, 2004, p.2).

No campo militar, a formação de engenheiros civis e militares pelo Instituto Militar de Engenharia e pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica atende uma demanda específica de empresas privadas e estatais de interesse das Forças Armadas, como Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), que produz armas portáteis, munições, explosivos e equipamentos de comunicação, e Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A, que produz aviões civis e militares (DELLAGNEZZE, 2008, p. 2-6).

Como comprador de bens e serviços, o Estado é um agente capaz de criar demanda efetiva para a indústria bélica, criando um fluxo de investimentos constantes que atendem a diversas expectativas (SANTOS, 2007, p. 6).

Assim, o desenvolvimento industrial é estimulado de dois modos. No primeiro, empresas que não nasceram para a produção de material bélico são estimuladas pela demanda crescente deste setor e passam a produzi-lo. No outro, empresas são criadas em função da demanda militar (FONSECA, 2000, p. 144-145).

A conversão das empresas brasileiras em empresas produtoras de material bélico teve o seu referencial no final de 1963, quando foi formado o Grupo de Mobilização Industrial. Na verdade, este foi um caminho natural para o desenvolvimento de projetos e a fabricação de material bélico no Brasil (FONSECA, 2000, p. 145).

O sucesso de empresas, como a Avibras Aeroespacial S/A, que produz sistemas de defesa aéreos, artilharia, mísseis, veículos Armados, equipamento de transporte, pintura automotriz e explosivos, que se converteram para a

---

<sup>6</sup> Incubadoras de Empresas são projetos ou empresas que tem como objetivo a criação ou o desenvolvimento de pequenas empresas ou microempresas, apoiando-as nas primeiras etapas de suas vidas.

produção de armamentos deveu-se às experiências que elas traziam do setor civil e a um importante e maior encadeamento no emprego de tecnologia dual<sup>7</sup> e spin-off em alguns setores (FONSECA, 2000, p. 145).

Por outro lado, as empresas que nasceram para a produção de material bélico, salvo algumas exceções, não possibilitaram um encadeamento tão expressivo. Isto porque estas empresas eram ou estatais ou sociedades de economia mista com controle acionário pelo Estado, dirigidas por oficiais das Forças Armadas (FONSECA, 2000, p. 146).

A aproximação dos setores civil e militar viabiliza um salto qualitativo e quantitativo da tecnologia bélica para o ambiente civil (FONSECA, 2000, p. 147) e, também, reduz a fragilidade da indústria bélica por depender de prioridades do governo brasileiro e de flutuações do cenário internacional, como o que aconteceu com a empresa Engenheiros Especializados S/A (ENGESA)<sup>8</sup>, cujo ramo era transporte militar e veículos blindados de transporte (DELLAGNEZZE, 2008, p. 7).

A Marinha possui um campo de atuação natural, como agente de desenvolvimento da indústria de seu interesse, como produtor e comprador de bens e serviços. Assim, o seu preparo da Mobilização deve orientar e coordenar os esforços neste sentido.

Contudo, a atuação da Marinha deve seguir a seguinte orientação da END:

O componente estatal da indústria de material de defesa terá por vocação produzir o que o setor privado não possa projetar e fabricar, a curto e médio prazo, de maneira rentável. Atuará, portanto, no teto, e não no piso tecnológico. Manterá estreito vínculo com os centros avançados de pesquisa das próprias Forças Armadas e das instituições acadêmicas brasileiras (BRASIL, 2008c).

Nesse sentido, algumas atividades poderiam ser empreendidas pela Marinha, na fase de preparo da Mobilização, destinadas a contribuir para o desenvolvimento da indústria de defesa de seu interesse. Dentre elas, podem ser citadas o uso estratégico de recursos externos à Marinha, o investimento em pesquisa e desenvolvimento, e a formação de mão-de-obra especializada.

## **O uso estratégico de recursos externos à Marinha**

O uso estratégico de recursos externos consiste no desenvolvimento de parcerias com pessoas e empresas, públicas ou privadas, para produzirem e fornecerem bens e serviços à Marinha.

---

<sup>7</sup> Tecnologia de caráter dual possui aplicações que podem ser militares e civis.

<sup>8</sup> A ENGESA teve sua falência decretada em 1993.

O desenvolvimento de parcerias estratégicas com empreendedores nacionais, que investiriam seu tempo e dinheiro e, conseqüentemente, assumiriam riscos, desoneraria a Marinha de empregar seu orçamento e seu pessoal na produção industrial.

Assim, a Marinha ficaria desonerada de realizar investimentos na modernização ou revitalização de oficinas, que então poderiam ser paradas. Outro aspecto é que o pessoal dessas oficinas poderia ser redirecionado para outras tarefas, reduzindo carências existentes e minimizando os efeitos da dificuldade de contratação de funcionários civis.

Com parte do seu orçamento e de seu pessoal capaz de ser redirecionado, a Marinha poderia investir na produção de bens e serviços que o setor privado ainda não consegue projetar e fabricar.

Desta atividade podem ser derivadas ações distintas, como o desenvolvimento de parcerias com o setor privado, o fortalecimento da EMGEPRON e o incentivo ao empreendedorismo, cada uma com contribuições específicas tanto para o preparo da Mobilização, como para o desenvolvimento da indústria de interesse da Marinha.

### **O desenvolvimento de parcerias no setor privado**

Esta ação consiste em obter bens e serviços no setor privado quando existirem vantagens de custo e qualidade, parando de produzi-los na Marinha.

Sua contribuição para o desenvolvimento da indústria seria o aumento da demanda de bens e serviços no setor privado. Com uma maior escala de produção, o preço médio do bem ou serviço seria reduzido e o poder de competição da empresa seria aumentado. Isto fortaleceria a indústria e criaria condições para a realização de novos investimentos.

A contribuição dessa ação para a Mobilização seria o fortalecimento da indústria de interesse da Marinha. Na eventualidade da execução da Mobilização, esta parcela da indústria poderia ser imediatamente identificada e mobilizada. Caso necessário, ela serviria como multiplicadora de conhecimento, viabilizando o redirecionamento da produção de outros setores industriais.

Esta ação traria vantagens, como a oportunidade da Marinha reduzir e melhorar a visibilidade dos seus custos, melhorar o controle dos cronogramas de execução dos períodos de manutenção dos navios e ter acesso a recursos humanos e tecnológicos especializados.

O risco implícito desta ação seria uma maior dependência de parceiros com menor conhecimento do funcionamento da Marinha e, talvez, menor

compromisso. Haveria a necessidade de se aumentar o controle e a fiscalização a fim de não comprometer tanto a qualidade e o custo dos bens e serviços, como a segurança das Organizações Militares envolvidas.

### **O fortalecimento da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON)**

Esta ação consiste no fortalecimento da EMGEPRON com a diversificação do seu portfólio<sup>9</sup> e com o aumento do seu patrimônio.

A diversificação do portfólio da empresa a fortaleceria, isto porque diminuiria os seus riscos, uma vez que um empreendimento superavitário poderia compensar um outro deficitário.

O aumento do patrimônio da empresa, a partir da incorporação de oficinas, equipamentos e estabelecimentos industriais, viabilizaria a concessão de maiores linhas de crédito para a produção e comercialização de bens e serviços.

O supracitado aumento poderia ser proporcionado pelo recebimento de equipamentos e oficinas da Marinha que atualmente produzem bens e serviços com potencial de comercialização no mercado interno e/ou externo, os quais deveriam ser transformados em empreendimentos administrados por ela.

O fortalecimento da empresa estatal contribuiria tanto para o desenvolvimento da indústria como para o preparo da Mobilização, uma vez que uma empresa com maior capacidade de executar projetos navais contribuiria para o fortalecimento do Poder<sup>10</sup> e do Potencial<sup>11</sup> Nacionais.

Esta ação traria o risco da EMGEPRON, ao possuir instalações industriais, não ser capaz de tornar os empreendimentos rentáveis, como é a situação da IMBEL<sup>12</sup> há anos.

### **O incentivo ao empreendedorismo**

Esta ação consiste no incentivo à atuação de Incubadoras de Empresas para a criação de empreendimentos destinados à produção e comercialização

---

<sup>9</sup> Portfólio é um termo de origem anglo-saxônica que designa uma lista de trabalhos de uma empresa.

<sup>10</sup> Poder representa a força, os meios e os recursos.

<sup>11</sup> Potencial representa a capacidade, não posta em prática, de realização, de produção e de execução.

<sup>12</sup> As prestações de contas anuais da IMBEL encontram-se disponíveis no sítio [www.imbel.com.br](http://www.imbel.com.br).

de bens e serviços a partir do conhecimento científico e tecnológico desenvolvido pelos centros de pesquisa da Marinha.

A contribuição desta ação para o desenvolvimento da indústria consistiria na valorização da cultura empreendedora e na produção de bens e serviços inovadores com tecnologias adequadas ao Brasil.

O preparo da Mobilização seria favorecido a partir do fortalecimento da base industrial de defesa, tanto com o aumento do número de micro e pequenas empresas de interesse da Marinha, como diversificando sua produção.

### **O investimento em pesquisa e desenvolvimento**

Esta atividade consiste em investir em centros de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologia em áreas em que a Marinha é dependente de importação.

A utilidade desta ação para o desenvolvimento da indústria fundamenta-se no desenvolvimento de um fluxo contínuo de inovações tecnológicas que poderão tornar o Brasil um produtor de primeira linha em algumas áreas.

Para a Mobilização, sua vantagem seria obtida com a redução da dependência de importação de material bélico, efetivada pela capacitação tecnológica autônoma da indústria nacional.

A desvantagem desta ação seria requerer o investimento de elevadas quantias de recursos financeiros, o que impacta diretamente o orçamento da Marinha.

Um exemplo efetivo de contribuição é o Programa Nuclear da Marinha que já capacitou o país no domínio completo do ciclo do combustível nuclear e no desenvolvimento de equipamentos e componentes de caráter dual (BRASIL, 2007a).

A tecnologia de enriquecimento de urânio gerada no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo, em parceria com universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento e indústrias, é única e coloca, nesta área, o Brasil à frente de potências como EUA, França, Rússia, Reino Unido, Alemanha, Japão e Holanda (BRASIL, 2007a).

### **A formação de mão-de-obra especializada**

Esta atividade consiste na formação de mão-de-obra especializada, indispensável à pesquisa, ao desenvolvimento e à indústria de interesse da

Marinha, enquanto os demais setores nacionais, públicos ou privados, não estiverem satisfazendo as necessidades em qualidade ou quantidade.

A contribuição para o desenvolvimento da indústria seria a oferta de profissionais de nível técnico e superior qualificados para a pesquisa e para a produção de bens e serviços de elevado valor agregado.

Sua contribuição para a Mobilização consistiria na dotação do Brasil de capital intelectual potencialmente mobilizável.

A desvantagem desta ação seria requerer o investimento de elevadas quantias de recursos financeiros, o que impacta diretamente o orçamento da Marinha.

Destaca-se a importância da Escola Técnica do Arsenal de Marinha que forma técnicos e trabalhadores especializados em diversas áreas para trabalhar tanto no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro como na indústria naval (BRASIL, 2008a).

## **A ATUAÇÃO DA MARINHA JUNTO AOS ÓRGÃOS ESTATAIS DE REGULAÇÃO E DE FOMENTO**

O Estado é um agente normativo e regulador cuja finalidade é promover o planejamento e o gerenciamento constante das atuações empresariais, particulares e estatais, quando competindo com aqueles no mercado econômico, fomentando as atividades econômicas politicamente corretas e monitorando os setores de sua competência (OLIVEIRA, 2004).

Contudo, não compete à Marinha do Brasil atuar diretamente como agente regulador ou de fomento, porém, ela poderia atuar junto aos órgãos competentes, por intermédio do Ministério da Defesa, para a formulação de leis, decretos e normas e para a abertura de linhas de crédito que estimulem a indústria bélica de seu interesse.

No Brasil, a END apontou como vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do país a inexistência de regras claras de prioridade à indústria nacional, no caso de produtos de defesa fabricados no país, e dualidade no tratamento tributário entre o produto fabricado no país e o adquirido no exterior, com excessiva carga tributária incidente sobre o material nacional, favorecendo a opção pela importação (BRASIL, 2008c).

Assim, nos campos da regulação e do fomento, deveriam ser defendidos os seguintes aspectos: o aumento da competitividade dos produtos nacionais, o estímulo às exportações, a criação de programas de financiamento para empresas de defesa e o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento.

## **A formulação de leis, decretos e normas que proporcionem o aumento da competitividade dos produtos nacionais, o estímulo às exportações e o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento**

### **O aumento da competitividade dos produtos nacionais**

Para aumentar a competitividade dos produtos de defesa nacionais, uma proposta de projeto de lei complementar está atualmente em análise pela Casa Civil da Presidência da República. Esta proposta prevê vantagens competitivas e isenção tributária para empresas privadas na área de defesa, o que faria com que a produção de material de defesa no país ficasse com a mesma carga tributária que os produtos importados. Também prevê a intermediação da indústria nacional nas importações de material bélico com o intuito de favorecer e incentivar a transferência de tecnologia (ACIOLI, 2009).

É importante salientar que as ações estratégicas devem ser indutoras, sem retirar da indústria sua capacidade de empreendimento, sua iniciativa e seus próprios riscos (BRASIL, 2005c).

Se as concessões forem excessivas e tiverem o efeito prático de criação de reserva de mercado podem criar condições para a ineficiência da indústria bélica nacional. Nesse sentido, a Marinha deveria atentar para que a legislação que está sendo elaborada não impeça o acesso a novas tecnologias.

O aumento da competitividade contribuiria para o desenvolvimento da indústria uma vez que aumenta a demanda interna, a qual não depende da diplomacia, de conflitos internacionais e de linhas de crédito para exportação, e criaria condições de articulação de um planejamento estratégico empresarial para atender às necessidades das Forças Armadas.

Também favoreceria a Mobilização Nacional porque beneficiaria a qualificação das Forças Armadas no uso de armas que efetivamente poderiam contar em caso de conflito, independente de embargos e bloqueios impostos por qualquer Estado.

### **O estímulo às exportações**

Para alcançar economia de escala em processos de produção de tecnologia mais complexa, que requerem altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, a indústria bélica precisa recorrer às exportações para compensar a baixa demanda das Forças Armadas (COUTINHO, 2002, p. 12).

O Almirante Robério da Cunha Coutinho assim evidenciou a importância de uma estratégia comercial:

Não é da nossa cultura enxergar a atividade comercial como nobre. No entanto, com muita frequência, alguns autores apontam que o principal divisor de águas entre os mundos desenvolvido e subdesenvolvido é que este compra e aquele vende (COUTINHO, 2002, p.12).

A competição no mercado internacional favoreceria a expansão da indústria de defesa nacional em dois níveis: o aumento da demanda favoreceria a economia de escala e possibilitaria preços competitivos e a concorrência levaria ao desenvolvimento e ao aprimoramento dos produtos nacionais.

A contribuição para a Mobilização consistiria no fortalecimento do Poder e do Potencial Nacionais, que seria obtido com o fortalecimento e diversificação da base industrial de interesse da Marinha.

### **O incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento**

Sem inovações, o Brasil continuará a ser produtor de segunda ou terceira linha:

Quando importamos um produto, sem qualquer preocupação com o modelo da dinâmica da inovação estamos, no mínimo, perdendo a oportunidade de investir e, talvez, fazendo-nos retroceder na espiral tecnológica. (COUTINHO, 2002, p.10-11).

A Marinha deveria contribuir para o desenvolvimento de leis que incentivem uma crescente capacitação tecnológica e científica, seja pela garantia de condições de investimento em pesquisa e desenvolvimento, seja pela instituição de compensações tecnológicas.

A lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que institui incentivos fiscais à inovação tecnológica (BRASIL, 2005b), é uma conquista do país.

Apesar do Ministério da Defesa ter criado, no âmbito das Forças Armadas, Política e Diretrizes de compensações comerciais, industriais e tecnológicas (BRASIL, 2002), não existe uma legislação nacional a esse respeito.

Destarte, a Índia promoveu, em 2001, a criação de normas e procedimentos para o incentivo e controle de compensações, inclusive para empresas privadas. Com esta e outras medidas, passaram a existir mais de 5.000 empresas que fornecem mais de 30% dos componentes e subsistemas de defesa daquele Estado (RAZA, [2008?]).

O Brasil também deve desenvolver uma legislação que institua a obrigação de cláusulas de compensações tecnológicas, tanto para as importações do setor público como do privado, e, também, crie medidas de sua efetividade.

Isto porque, quando é importada, a tecnologia deve ser acompanhada

de pesquisa e desenvolvimento de forma a dar continuidade e efeito real ao salto tecnológico desejado. Caso contrário, no futuro, o país poderá necessitar importar tecnologia na mesma área.

A este respeito, é importante levantar uma questão sobre a parceria que será instituída entre o Brasil e a França para a construção de submarinos nucleares: em 2038, o Brasil estará capacitado a construir submarinos nucleares de vanguarda ou submarinos defasados em tecnologia?

O desenvolvimento de inovações possibilitaria tornar a indústria bélica nacional uma fornecedora de primeira linha de bens e serviços de defesa, abrindo mercados até em países desenvolvidos.

Favoreceria a Mobilização Nacional porque diminuiria a dependência de importações e aumentaria o domínio tecnológico da produção de armas e sistemas, o qual poderia ser difundido na fase de execução.

### **A criação de programas de financiamento específicos para a produção e comercialização de bens e serviços de interesse da Marinha**

Como os Estados pouco desenvolvidos geralmente não compram o melhor armamento em termos absolutos, mas o melhor que possa ser financiado (KRAUSE, 1995 *apud* DREYFUS; LESSING; PURCENA, 2005, p. 107), para aumentar suas exportações, será necessário que o Brasil tenha capacidade e vontade de financiar seus produtos de defesa.

Atualmente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social é o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia (BRASIL, 2009a). Contudo, ainda não existe uma linha de financiamento específica para a produção e comercialização de produtos bélicos, os quais geralmente requerem grandes investimentos em tecnologia.

A criação de programas de financiamento específicos para bens e serviços de interesse das Forças Armadas viabilizaria investimentos privados no setor e desoneraria o Estado, e especificamente a Marinha, de comprometer seu orçamento e seu pessoal em atividades que não sejam diretamente relacionadas com a sua missão.

O financiamento possibilitaria à indústria de defesa nacional competir no comércio assimétrico de produtos de defesa por mercados de Estados pouco desenvolvidos, o que aumentaria a demanda e favoreceria a economia de escala.

A contribuição para a Mobilização consistiria na criação de condições para o desenvolvimento da base industrial de interesse da Marinha.

## CONCLUSÃO

Por ocasião da decretação da Mobilização Nacional, o país deverá estar capacitado a reorientar a produção de bens e serviços que sejam necessários à complementação da Logística Militar.

Esta complementação será obtida com um adequado preparo da Mobilização, quando devem ser realizadas ações estratégicas de modo contínuo, metódico e permanente.

Entre as ações estratégicas necessárias, está o fortalecimento da Indústria Nacional de Defesa, que reduziria as carências de materiais estratégicos que atualmente são obtidos no exterior.

Nesse aspecto, a Mobilização Nacional se reveste de maior importância quando pode se tornar um instrumento de desenvolvimento econômico, uma vez que o preparo da Mobilização favorece o desenvolvimento industrial e este contribui para a execução da Mobilização.

A relação entre a Mobilização e o esforço de desenvolvimento industrial está explícita na legislação atualmente em vigor, cujos decretos, leis e normas formalizam a competência da Marinha para atuar nesta questão.

Os Estados dependentes da importação de material bélico necessitam empregar uma grande quantidade de recursos na manutenção de estoques de itens estratégicos. Mesmo quando produz armas e sistemas com tecnologia importada, a dependência persiste.

A assimetria no comércio de material bélico beneficia os Estados com domínio econômico e tecnológico, os quais não possuem interesse em reduzi-la. Pelo mesmo motivo, um Estado que busca ser independente deve perseguir um desenvolvimento autônomo.

Assim, é importante que a Marinha contribua para o fortalecimento da posição do Brasil no comércio internacional, para o aumento do domínio tecnológico na produção de material estratégico e para a redução da dependência de importação de armas e sistemas.

Como produtor e comprador de bens e serviços, a Marinha possui um campo de atuação natural, porém, sua atuação deveria seguir a orientação da END de produzir de maneira rentável o que o setor privado não possa projetar e fabricar, a curto e médio prazo.

Nesse sentido, algumas atividades poderiam ser empreendidas, na fase de preparo da Mobilização, destinadas a contribuir para o desenvolvimento da indústria de defesa do interesse da Marinha, como o uso estratégico de recursos externos à Marinha, o investimento em pesquisa e desenvolvimento e a formação de mão-de-obra especializada.

O uso estratégico de recursos externos à Marinha pode resultar em várias ações, entre elas podem ser citadas: o desenvolvimento de parcerias, o fortalecimento da EMGEPRON e o incentivo ao empreendedorismo.

Então, a *primeira atividade* seria o desenvolvimento de parcerias para obter, no setor privado, bens e serviços quando existirem vantagens de custo e qualidade, parando de produzi-los na Marinha.

A *segunda atividade* seria o fortalecimento da EMGEPRON com a diversificação do seu portfólio e o aumento do seu patrimônio.

A *terceira atividade* seria o incentivo ao empreendedorismo por intermédio do estímulo à atuação de Incubadoras de Empresas para a criação de empreendimentos destinados à produção e comercialização de bens e serviços a partir do conhecimento científico e tecnológico desenvolvido pelos centros de pesquisa da Marinha.

A *quarta atividade* seria o investimento em pesquisa e desenvolvimento, nos centros de pesquisa da Marinha, para o desenvolvimento de tecnologia em áreas em que é dependente de importação.

A *quinta atividade* seria a formação de mão-de-obra especializada, indispensável à pesquisa, ao desenvolvimento e à indústria de interesse da Marinha, enquanto os demais setores nacionais, públicos ou privados, não estiverem satisfazendo às necessidades, tanto em qualidade, como em quantidade.

No campo da regulação da atividade empresarial e de fomento da atividade econômica, a *sexta atividade* seria a atuação junto aos órgãos estatais competentes para:

- a formulação de leis, decretos e normas que proporcionem o aumento da competitividade dos produtos nacionais, o estímulo às exportações e o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento; e
- a criação de programas de financiamento específicos para a produção e comercialização de bens e serviços de interesse da Marinha.

As atividades acima identificadas visam contribuir para o desenvolvimento de uma mentalidade de Mobilização Industrial, porém, não esgotam, nem limitam as possibilidades de atuação da Marinha.

---

## Referências Bibliográficas

ACIOLI, Patrícia. **Indústria de defesa brasileira propõe isenção de tributos**. Diário Comércio Indústria, São Paulo, 10 mar. 2009. Disponível em: <http://

[www.dci.com.br/noticia.asp?id\\_editoria=7&id\\_noticia=276939&editoria](http://www.dci.com.br/noticia.asp?id_editoria=7&id_noticia=276939&editoria)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O poder e a Glória**: a questão das assimetrias no sistema internacional. Revista Espaço Acadêmico, n. 49, 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/049/49pra.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

ARRUDA, Demócrito Cavalcanti. **Nossa participação na Primeira e Segunda Guerras Mundiais**. In: ARRUDA *et al.* Depoimento de oficiais da reserva sobre a FEB. Rio de Janeiro: Cobraci, 1950.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social. **A Empresa**. Brasília, 2009a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Comando da Marinha. **Histórico da ETAM**. Rio de Janeiro, 2008a. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/amrj/e\\_historico.htm](http://www.mar.mil.br/amrj/e_historico.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Comando da Marinha. **Programa Nuclear da Marinha**. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/pnm/pnm.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. **Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. **Decreto n. 6.592, de 2 de outubro de 2008**. Regulamenta o disposto na Lei n. 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, 2008b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. **Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2008c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-401: Manual de Mobilização Marítima**. Brasília, 2004. 1ª revisão.

BRASIL. Indústria de Material Bélico do Brasil. **Processos de Contas Anuais**. Brasília, 2009b. Disponível em: <[http://www.imbel.gov.br/site/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=1&Itemid=157](http://www.imbel.gov.br/site/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=1&Itemid=157)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; e dá outras providências. Brasília, 2005b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196compilado.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.631, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n. 764, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Brasília, 2002. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/bdlegis/norma.php?numero=764&ano=2002&serie=A>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n. 899, de 19 de julho de 2005**. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/bdlegis/norma.php?numero=899&ano=2005&serie=A>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n. 973, de 24 de julho de 2007**. Dispõe sobre a criação do Sistema de Mobilização Militar - SISMOMIL, estabelece a Diretriz Setorial de Mobilização Militar (MD41-D-02) e dá outras providências. Brasília, 2007c. Disponível em: <[http://dsm.dgp.eb.mil.br/legislacao/Portarias/Portaria Normativa 973.mht](http://dsm.dgp.eb.mil.br/legislacao/Portarias/Portaria%20Normativa%20973.mht)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRASIL. Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. **Doutrina Básica de Mobilização Nacional**. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://dsm.dgp.eb.mil.br/legislacao/diversos/doutrina%20b%20sica%20de%20mobiliza%20c7%20c3o%20nacional.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **As relações entre o Estado e os empresários: o capitalismo administrativo brasileiro**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 14, 1987. Disponível em: <[http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad14/Fundap14/as relacoes entre o estado e os empresarios o capitalismo ad.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad14/Fundap14/as%20relacoes%20entre%20o%20estado%20e%20os%20empresarios%20o%20capitalismo%20ad.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

CAVALCANTI, Clarissa. **Os principais ensinamentos da Segunda Guerra para os negócios**. Portal Exame, São Paulo, ed. 0842, 2005. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/sumario0842.html>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

COUTINHO, Robério da Cunha. **A contribuição da indústria de defesa para o avanço tecnológico das Forças Armadas: O verdadeiro desafio da “caixa preta”**. Rio de Janeiro, RJ, 2002. Disponível em: <<https://www.emgepron.mar.mil.br/artigos/simposio.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

DELLAGNEZZE, René. **200 anos da indústria de defesa no Brasil**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2008.

DREYFUS, Pablo, LESSING, Benjamin e PURCENA, Julio Cesar. **A indústria brasileira de armas leves e de pequeno porte: produção legal e comércio**. In: DREYFUS *et al.* Brasil, as armas e as vítimas. Rio de Janeiro: Editora Sete Letras, 2005.

FONSECA, José Wladimir Freitas da. **O desenvolvimento da Indústria Bélica no Brasil e seu processo de Spin-off**. Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 20,

n. 3, 2000. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/79-8.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. **Inovação Tecnológica: uma análise comparativa Brasil-Coréia do Sul**. Revista Estudos, Goiânia, vol. 35, n. 4, 2008. Disponível em: <<http://seer.ucg.br/index.php/estudos/article/viewFile/688/527>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

FROIS, Elaine; PARREIRAS, Fernando Silva. **Análise do Processo de Inovação Tecnológica em uma Incubadora Universitária sob a Perspectiva do Modelo de Cambridge**. Escola de Ciência da Informação. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <<http://www.fernando.parreiras.nom.br/publicacoes/incubadoras.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

OLIVEIRA, João Paulo Cândido dos Santos. **O Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica**. Jus Navigandi, Teresina, n. 516, 5 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6000>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

PONTES, João Randolfo; CUNHA, Cristiano Jose Castro de Almeida. Universidade Federal de Santa Catarina Centro Tecnológico. **A indústria de energia elétrica no Brasil: causas fundamentais de sua reestruturação**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 1998. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/randolfo/>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

RAZA, Salvador Ghelfi. **Lições da indústria de defesa da Índia**. Disponível em: <<http://www.watershed.com.br>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

SAMPAIO, Fernando. **A Guerra das Falklands: Considerações estratégicas, 20 anos depois**.

Escola Superior de Geopolítica e Estratégia. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/esge/falklands.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

SANTOS, Carlos Eduardo Mendes. **Os mercados financeiros e as indústrias de armamentos na construção de uma hegemonia interestatal**. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA PUC-RIO, 15., 2007, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2007/relatorios/GEO/geo\\_carlos\\_eduardo\\_mendes.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/GEO/geo_carlos_eduardo_mendes.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

## Resenha

# O Mundo Pós-Americano

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

Marcos Valle Machado da Silva\*

Fareed Zakaria nasceu na Índia em 1964, estudou em Yale, doutorou-se em Ciência Política pela Universidade de Harvard e foi editor *Newsweek International*. Em *O Mundo Pós-americano*, publicado em 2008, Zakaria analisa o lugar que os Estados Unidos da América (EUA) ocuparão em um mundo unimultipolar (“muitas potências e uma superpotência”), onde a China e a Índia aumentam e consolidam suas respectivas posições de influência nos temas das agenda internacional. Não se trata de mais um livro acerca do “declínio” dos EUA, mas sobre o reflexo da ascensão de outros Estados no sistema internacional.

Analisando “se” e “como” as forças decorrentes da ascensão de outras potências afetarão os EUA, o autor aponta que, para os americanos, o maior desafio não é econômico, mas sim político, uma vez que, economicamente, os EUA ainda respondem por cerca de 20% do PIB mundial. Um reflexo desse poderio econômico é o montante dos gastos militares americanos, que hoje se situa em torno de 50% dos gastos mundiais em defesa. Para o autor, “o poder militar americano não é a causa do seu vigor, mas uma consequência” (ZAKARIA, 2008, p. 196).

O autor deixa claro que os EUA têm problemas sérios, decorrentes da baixa taxa de poupança individual, déficits comerciais e orçamentários e, talvez o mais preocupante, os americanos tomaram emprestado cerca de 80% da poupança mundial para financiar seu consumo interno. No entanto, Zakaria argumenta que o verdadeiro desafio para os EUA se traduz em uma questão-chave: “Os Estados Unidos podem prosperar num mundo que não podem dominar?” (*Ibid.*, p. 228)

Ao analisar a estrutura do sistema internacional e qual a “finalidade americana” dentro dele, Zakaria apresenta o contraste entre dois momentos:

---

\* O Capitão-de-Fragata (RM1) Marcos Valle Machado da Silva é docente da Escola de Guerra Naval (EGN), possui os cursos de Estado-Maior para Oficiais Superiores (EGN-2003), Especialização em História das Relações Internacionais (UERJ-2006) e Especialização em História Contemporânea (UFF-2010). É também Mestre em Relações Internacionais pela UERJ e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFF.

o primeiro corresponde ao apogeu da maré unipolar americana, isto é, 2002. Naquele ano os EUA ostentavam uma década de crescimento econômico, aumento de produtividade, superávits recorrentes e dólar forte. Além disso, após o choque dos atentados de 11 de setembro de 2001, o país havia angariado a simpatia quase universal, de modo que a ação militar contra o governo Talibã, no Afeganistão, foi respaldada por todos os fóruns internacionais. No entanto, o mundo testemunhou uma nova postura unilateral exacerbada que pôs o terrorismo (e a Guerra contra ele) no topo da agenda mundial.

O segundo momento analisado pelo autor corresponde ao momento em que o livro foi escrito e apresenta os EUA ainda como a superpotência global, porém enfraquecida, com a economia em crise, o dólar em queda, baixa poupança interna, o envolvimento em duas intervenções militares simultâneas e um crescente sentimento antiamericano em diversos Estados. Assim, o momento unipolar se torna, a cada ano, mais fraco fazendo com que o sistema internacional venha a tender para a multipolaridade. Isso é decorrente do que Zakaria denomina a “Ascensão do resto”, pois se no âmbito político-militar os EUA ainda são incontestáveis, nos demais âmbitos ou esferas de poder – econômica, financeira e cultural – essa unipolaridade não mais se faz presente.

Nesse contexto, o autor argumenta que à medida que os outros crescerem, o peso relativo dos EUA diminuirá e, conseqüentemente, os limites para a aplicação do poder americano se tornarão mais evidentes. Assim, Zakaria prescreve seis pontos centrais que deveriam nortear a atuação dos EUA nesse novo ambiente internacional, sumarizados a seguir na presente resenha:

1 - *Escolher*. A percepção de onipotência fez com que o governo americano acreditasse estar isento da necessidade de ter prioridades. No entanto, o autor aponta que os EUA não podem se envolver em tudo e devem concentrar sua atenção e esforços naquilo que é realmente importante, isto é, as oportunidades e desafios que se apresentam aos EUA em função da ascensão de Estados como, por exemplo, “China, Índia e Brasil, onde o futuro está sendo construído” (ZAKARIA, 2008, p. 253).

2 - *Promover normas amplas, não interesses estreitos*. Zakaria argumenta que o objetivo primordial dos EUA deve ser o de criar uma estrutura de normas, valores e práticas à qual o mundo deverá obedecer. Deste modo, mesmo com outros Estados ascendendo à posição de potências do sistema internacional, a ordem do sistema continuará sendo a mesma. Mas, para que isso funcione, os EUA também devem aderir a essas regras, pois se os principais fomentadores desses regimes não se mostrarem dispostos a cumpri-los, por que os demais Estados haveriam de fazê-lo?

3 – *Ser Bismarck, não a Grã-Bretanha*. O autor apresenta duas grandes analogias históricas nas quais os EUA podem se inspirar, a fim de construir sua grande estratégia: a da Grã-Bretanha e a de Bismarck, ambas no século XIX. A primeira tentou contrabalançar a ascensão e a ameaça de novas potências, mas manteve uma postura discreta no continente europeu. Já Bismarck optou por se envolver com todas as grandes potências, tendo como objetivo manter com elas relações melhores do que elas mantinham entre si. Para Zakaria, “Washington encontra-se na situação ideal de desempenhar um papel Bismarckiano no atual sistema internacional, pois as relações que mantém com quase todas as potências são melhores do que as que elas mantêm entre si” (*Ibid.*, p. 257).

4 – *Ordem à la carte*. A prescrição do autor para a modelagem da ordem internacional, em consonância com os interesses norte-americanos, é um multilateralismo *à la carte*, isto é, adotar como premissa que nenhuma instituição ou organização está sempre certa e nenhuma estrutura é ideal. Assim, os problemas internacionais deveriam se enfrentados mediante uma variedade de arranjos institucionais, visando criar uma estabilidade por camadas.

5 – *Pensar assimetricamente*. Em outras palavras, significa “não ser atraído para armadilhas”, onde o poder militar norte-americano, incontrastável em termos clássicos, possa ser desgastado por guerras assimétricas que, na verdade passam a imagem de reação legítima às ações de uma potência imperial.

6 – *Legitimidade é poder*. O autor aponta, com clareza, que o governo norte-americano deve compreender que “a geração de apoio público internacional à sua visão de mundo é um elemento essencial do poder, e não um simples exercício de relações públicas” (ZAKARIA, 2008, p. 263). Outros Estados, especialmente aqueles que estão em ascensão, não aceitarão uma visão de mundo imposta pelos EUA. Assim, o governo norte-americano terá que defender sua posições nos diversos temas da agenda internacional, e deverá fazer isso de modo persuasivo.

A grande reflexão proporcionada em o *Mundo Pós-americano* não se encontra nas considerações acerca de um possível declínio norte-americano, mas sim na análise do impacto da ascensão de outros Estados à condição de potências do sistema internacional. A atualidade das questões abordadas, aliada a uma argumentação direta e de fácil compreensão, faz da obra em pauta uma leitura obrigatória para aqueles interessados em ampliar a compreensão acerca das relações de poder decorrentes da reconfiguração dos pólos de poder nas diversas estruturas (econômica, militar, ideológica e cultural) do sistema internacional.