

ANÁLISE DA LEGALIDADE DA INTERVENÇÃO NO IRAQUE  
Professor Dr. Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo

A POLÍTICA EXTERNA E A INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL  
CF Helder Pereira da Silva  
CF (IM) André Luís Melo de Andrade

O CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS DA  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL: A PROMOÇÃO DE DEBATES  
ENTRE MILITARES E CIVIS  
Professor Dr. Cláudio de Carvalho Silveira

OS DESAFIOS IMPOSTOS PELAS NOVAS GUERAS ÀS MISSÕES  
DE PAZ  
Professor Ms. Marcelo Mello Valença

O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO DA RÚSSIA NO INÍCIO  
DO SEC. XXI E A GEOPOLÍTICA CLÁSSICA  
CC José Achilles Abreu Jorge Teixeira

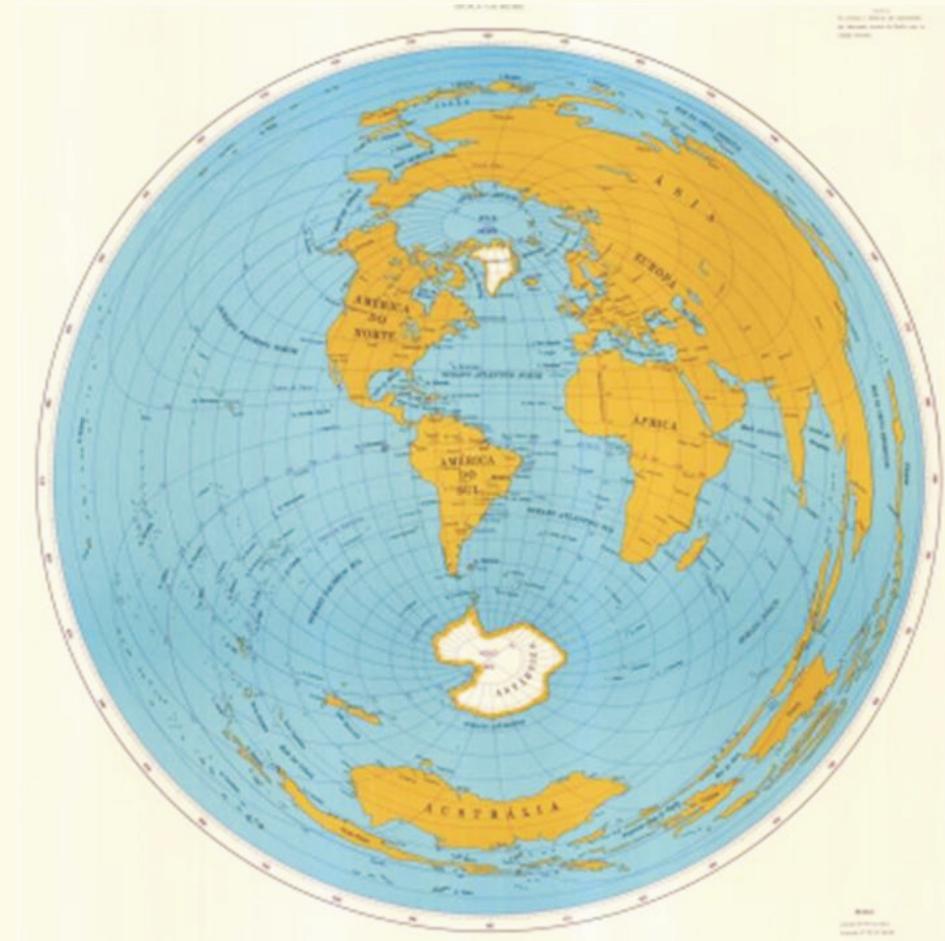
MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO  
Professor Ms. Paulo Pereira

#### COMUNICAÇÃO

AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS DA  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Almirante-de-Esquadra Aurélio Ribeiro da S. Filho

#### RESENHA

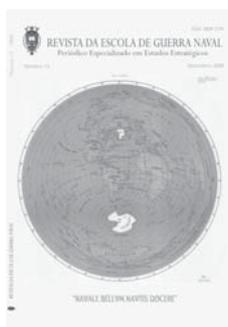
O USO POLÍTICO DAS FORÇAS ARMADAS: e outras questões  
militares.  
CF Eduardo A. Wieland.



# REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL



ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Av. Pasteur, nº 480, Praia Vermelha  
Urca - Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
22290-240



## NOSSA CAPA:

Visconde de Inhaúma em litografia de SISSON, publicada na Galeria dos Brasileiros Ilustres, Rio de Janeiro 1859/1861.

ISSN - 1809-3191

Revista da Escola de Guerra Naval	Rio de Janeiro	nº 13	p. 1- 206	Dezembro 2008
-----------------------------------	----------------	-------	-----------	---------------



ISSN 1809-3191

# REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Número 13

dezembro de 2008

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é um periódico especializado que tem como objetivo publicar, disseminar e promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de informações nas seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão.

Este periódico visa a proporcionar uma maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica, publicando textos científicos e acadêmicos.

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).

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.

## COMANDANTE DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

## CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Almirante-de-Esquadra Aurélio Ribeiro da Silva Filho

## DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Contra-Almirante Walter Carrara Loureiro

## CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ENSINO

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

## VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Cláudio Cruz

## CONSELHO EDITORIAL

### Editor Responsável

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco José de Matos

### Editores Adjuntos

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 Souza Moreira

Capitão-de-Fragata Hélder Pereira da Silva

Professora Dra. Sabrina Evangelista Medeiros

Professor Dr. Renato Petrochi

Professor Dr. Nival Nunes de Almeida

Professora Dra. Ana Cristina Reif

### Programador Visual

Capitão-Tenente (T) Carlos Cesar Arigoni Maia

### Programador Visual Adjunto

Servidor Civil Josenildo Bezerra Cavalcante

### Revisora Bibliográfica

Primeiro-Tenente (RM2-T) Ana Beatriz Baía Tozzini

### Gestor Financeiro

Capitão-de-Corveta (IM) Sergio de Oliveira Ligeiro

## CONSELHO CONSULTIVO

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores  
Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal  
Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues  
Vice-Almirante Afonso Barbosa  
Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva  
Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis  
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 Marcio Scarlecio (PUC/RJ/UCAM)  
Professor Dr. Williams Gonçalves (UERJ/UFF)  
Professora Dra. Angela da Rocha (UFRJ)  
Professora Dra. Mônica Herz (PUC/RJ)

Revista da Escola de Guerra Naval. – n. 13(dez. 2008) - . - Rio de Janeiro :  
Escola de Guerra Naval , 1968-  
v. ; 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

Já se vão alguns anos desde que a empreitada de relançamento da Revista da Escola de Guerra Naval foi iniciada em 2006. Tarefa árdua e que demanda acentuada dedicação para a difusão de artigos científicos inéditos que possam contribuir com a pesquisa e o aprofundamento dos estudos em Defesa.

Eis que a tarefa vem sendo cumprida coroada de êxito e chegamos à décima terceira edição de nossa Revista. A cada número editado seu Conselho Editorial tem recebido mais e mais propostas de artigos, resenhas, comunicações e tendo que dividir a responsabilidade da seleção dos textos a serem publicados com o renomado Conselho Consultivo que a revista constituiu. No entanto, os desafios ainda continuam sendo superados. Inicialmente, a Revista era somente editada no idioma português, depois também em inglês e, a partir do número 10, de junho de 2007, também em espanhol. A cada novo número editado percebe-se que a comunidade acadêmica ratifica este novo espaço para difundir seus estudos e, na presente edição, resolveu-se pela reformulação de seus parâmetros estéticos para possibilitar, cada vez mais, apresentá-la como útil referência de leitura.

Os corpos docente e discente da EGN têm buscado contribuir significativamente com essa produção, fruto da implementação contínua e eficaz no aprimoramento dos cursos ministrados nesta, já reconhecida, instituição de ensino e pesquisa. Agregue-se a isso o incremento na qualificação do nosso corpo docente, muitos já mestres e doutores, aos quais outros se somarão em breve.

Nossa Revista, além de estar trabalhando firmemente para alcançar seu objetivo de contribuir para uma maior interação entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica, tem firmado espaço como periódico especializado em diversas áreas de conhecimento de especial interesse desta Escola, quais sejam: Ciência Política, Geopolítica, Defesa, Estratégia, Gestão, Direito Internacional e Relações Internacionais. Este é um importante fórum fomentador de debates nessas áreas.

A leitura é um exercício de aprendizado. Assim, apresento o número 13 da nossa Revista com o firme desejo de permitir um acréscimo na formação de pensamentos críticos e salutareos.

Uma boa leitura.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Carrara Loureiro', with a long horizontal flourish extending to the right.

WALTER CARRARA LOUREIRO  
Contra-Almirante  
Diretor

# Sumário

## ARTIGOS

ANÁLISE DA LEGALIDADE DA INTERVENÇÃO NO IRAQUE Professor DR Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo .....	6
A POLÍTICA EXTERNA E A INDÚSTRI DE DEFESA NO BRASIL CF Helder Pereira da Silva CF (IM) André Luís Melo de Andrade .....	32
O CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL: A PROMOÇÃO DE DEBATES ENTRE MILITARES E CIVIS Professor Dr. Cláudio de Carvalho Silveira .....	60
OS DESAFIOS IMPOSTOS PELAS NOVAS GUERAS ÀS MISSÕES DE PAZ Professor Ms. Marcelo Mello Valença. ....	94
O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO DA RÚSSIA MO INÍCIO DO SEC. XXI E A GEOPOLÍTICA CLÁSSICA CC José Achilles Abreu Jorge Teixeira .....	122
MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO Professor Ms. Paulo Pereira .....	147

## COMUNICAÇÃO

AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL Almirante de Esquadra Aurélio Ribeiro .....	172
--	-----

## RESENHA

O USO POLÍTICO DAS FORÇAS ARMADAS: e outras questões militares. CF Eduardo A. Wieland. ....	199
Biblioteca da EGN .....	201
Normas para publicação na Revista da EGN .....	202

## ANÁLISE DA LEGALIDADE DA INTERVENÇÃO NO IRAQUE

**Professor DoOtor Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo**

*Professor de Direito Internacional da Universidade Federal Fluminense, Doutor em Direito pela UERJ, autor, entre outras publicações, dos livros Guerra e Cooperação Internacional (Curitiba: Juruá, 2002) e Hugo Grócio e o Direito: o jurista da guerra e da paz (Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006)*

### RESUMO

Após a comprovação de que não havia armas de destruição em massa no Iraque, o discurso oficial da legítima defesa preventiva alterou-se. Os Estados Unidos passaram a advogar a tese de haverem intervindo no país por motivos humanitários. Em razão das intervenções feitas pelo Conselho de Segurança na década de 1990, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), em 2001, elaborou o documento “responsabilidade para proteger” para criar critérios válidos que possam pautar uma intervenção humanitária. O presente artigo, assim, analisa a legalidade da intervenção norte-americana no Iraque, à luz dos parâmetros deste relatório.

Palavras-Chave: Intervenção Humanitária – Iraque – Doutrina da Guerra Justa.

### ABSTRACT

After the evidence that there were no weapons of mass destruction in Iraq, the official speech of preemptive self defense was altered. The United States started to endorse the thesis that they have intervened in that country for humanitarian purposes. Due to the interventions declared by the Security Council in the decade of

1990, the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), elaborated in 2001 the document “responsibility to protect” to create valid criteria that may guide a humanitarian intervention. Thus, the present article analyzes the legitimacy of the American intervention in Iraq, in light of the parameters of this report.

Keywords: Humanitarian Intervention; Irak; Just War Doctrine.

## INTRODUÇÃO

Até o século XX, a guerra era um empreendimento legítimo na sociedade internacional; constituía, até mesmo, um dos modos derivados de aquisição de território. No entanto, desde o Pacto de Paris de 1928, também conhecido como o Pacto Briand-Kellog, em referência ao ministro francês do exterior Aristide Briand e o chanceler americano Frank Kellog, a guerra se tornou ilegal. A Carta de São Francisco vai além e proscreve a ameaça e o uso da força em geral. Os Estados renunciaram ao uso unilateral da força em favor de um imenso mecanismo de segurança coletiva, a Organização das Nações Unidas. Há a previsão de apenas três exceções a essa proibição: a legítima defesa individual ou coletiva, as lutas pela autodeterminação dos povos (Declaração anexa à Resolução nº 2625, XXV<sup>1</sup>) e os casos em que o Conselho de Segurança, para situações específicas, empreende o recurso à força por julgá-lo compatível com os propósitos da ONU. Compete ao Conselho de Segurança determinar as medidas cabíveis para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Neste caso, poderia encontrar-se a legalidade da chamada “intervenção humanitária”.

Todavia, a legalidade dessa modalidade é assunto controvertido. A não-intervenção é um dos princípios do Direito Internacional,

<sup>1</sup> “Quando eles [os povos] reagem e resistem a uma tal medida de coerção no exercício do seu direito de dispor de si próprios, estes povos estão no direito de procurar e de receber um apoio em conformidade com os objetivos e princípios da Carta.” (*Apud* DINH, Nguyen Quoc; DALLER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Trad. Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 828). Cumpre salientar que, mesmo para o Direito Humanitário, as guerras de libertação nacional passaram a ser consideradas “conflitos armados internacionais”, e não mais conflitos sujeitos apenas à discricionariedade do Estado envolvido, segundo o art. 1º, § 4º do Protocolo I de 1977 das Convenções de Genebra de 1949. (Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 156).

previsto na Carta (art. 2.7). Esse princípio foi até mesmo ampliado com declarações posteriores, como a “Declaração Relativa aos Princípios de Direito Internacional Concernentes às Relações Amigáveis e à Cooperação entre os Estados Conforme a Carta das Nações Unidas” de 1970, que condenou até mesmo intervenções sem qualquer recurso às armas, somente de cunho econômico. Em 1981, a Assembléia-Geral ratificou a não-intervenção com uma “Declaração sobre a inadmissibilidade de intervenção e de ingerência nos assuntos internos dos Estados”. O texto proíbe até mesmo que empresas multinacionais sejam empregadas como instrumento de pressão.

O último desdobramento dessa discussão foi o relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) de 2001 que cria o conceito de soberania como “responsabilidade para proteger”. Esse documento retoma os antigos argumentos da tradição da guerra justa, o direito de guerra medieval, para determinar as condições sob as quais pode ser efetuada uma intervenção humanitária. O objetivo principal desse relatório consiste, portanto, em estabelecer parâmetros mais seguros para a legalidade de uma intervenção.

Cumpra salientar que a segunda intervenção no Iraque não foi motivada por anseios humanitários. A tese oficial dos Estados Unidos foi a da legítima defesa preventiva em razão da suspeita de construção e de armazenamento de armas de destruição em massa. No entanto, depois que essa suspeita não se confirmou, o discurso oficial tornou-se o da proteção dos direitos humanos e o da libertação do povo iraquiano.<sup>2</sup> Ainda que o objetivo inicial não tenha sido esse, a intervenção, argumenta-se, resultou em conseqüências bem-vindas, a proteção humanitária; o que representa, de maneira indubitável, fator de legitimidade da medida.

---

<sup>2</sup> “For the first time in the lives of most Iraqis, a representative government is being established and human rights and freedom are being enshrined.” (UNITED STATES OF AMERICA. **Results in Iraq: 100 Days Toward Security & Freedom**. Introdução. Disponível na internet em <<http://www.whitehouse.gov>>. Acesso em 10 jan 2005). No mesmo sítio, há uma lista bastante extensa de elogios proferidos por iraquianos diante da liberdade recém adquirida. Vide por exemplo: “I saw the world for the first time. I saw where we were. I saw presidents and cities and people from everywhere! The whole world!” **Bushra Cesar, diretor de colégio, após adquirir uma antena parabólica, New York Times, 4/05/03**. Há numerosas outras citações da mesma natureza. É curioso, contudo, que a proteção dos direitos humanos precise de tanta justificativa.

Dessa feita, a intervenção no Iraque constitui um exemplo bastante adequado para submeter os critérios contidos no relatório do ICISS a exame. Assim, o propósito deste trabalho consiste em determinar se esses parâmetros permitem aferir a legalidade daquela ação; se esses parâmetros sobrevivem ao teste daquilo para os quais eles foram pensados. E, em conjunto, será possível julgar se os pressupostos humanitários encontram-se, de fato, satisfeitos no caso iraquiano.

### O PROBLEMA DA LEGALIDADE DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

O texto da Carta da ONU revela-se, de forma clara, não-intervencionista. A não-intervenção é um dos princípios do Direito Internacional previsto de maneira expressa (art. 2.7). O princípio da não-intervenção é corolário direto da soberania dos Estados e constitui uma necessidade num sistema internacional. Quando não houver mais a observância ao referido princípio, a ordem deixa de ser internacional, e o direito regulador passa a ser o direito interno de um Estado universal. Isso é tão necessário que a soberania estatal se encontra positivada em numerosos documentos internacionais. Merece destaque outro trecho da própria Carta que, no seu art. 2º, § 1º, dispõe: “A Organização é baseada no princípio da igualdade **soberana** de todos os seus membros.” (grifo nosso).

Celso D. de Albuquerque Mello procede a uma distinção interessante entre intervenção e ingerência humanitária. A primeira seria exercida por Estados, de modo unilateral, e a última por organizações internacionais e organismos humanitários não-governamentais. Enquanto a intervenção seria condenada pelo Direito Internacional, a ingerência seria legal, porque expressaria a *opinio juris* de toda a sociedade internacional.<sup>3</sup>

Essa legalidade se deve, segundo Delgado, por causa da “discricionariedade do Conselho [de Segurança] em determinar o que consiste ameaça à paz, quebra da paz ou ato de agressão, conforme dispõe o art. 39 da Carta”<sup>4</sup>. É certo que esta

<sup>3</sup> Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. cit., p.49.

<sup>4</sup> DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. **Regulamentação do Uso da Força no Direito Internacional e Legalidade das Intervenções Humanitárias Unilaterais**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2003. p. 167.

discrecionabilidade encontra limites: aquele órgão deve observar os princípios da Carta (art. 24.2) nesta função de “guardião da paz e segurança internacionais”. O princípio da não-intervenção (art. 2.7 e a interpretação mais estendida que obteve com a Declaração de 1970), na qualidade de um dos princípios da Carta, deve, portanto, ser observado. O problema é que este mesmo dispositivo estabelece como ressalva as medidas coercitivas do Capítulo VII, no qual se insere a referida função do Conselho de Segurança. Em outras palavras, a competência do Conselho, para definir uma ameaça à paz e segurança, encontra limitação no princípio da não-intervenção, e este princípio é limitado pela competência do Conselho para definir uma ameaça à paz e segurança internacionais. Trata-se de um círculo vicioso. Ademais, como a eficácia normativa dos princípios, em Direito Internacional, é relegada a um plano meramente suplementar, Kelsen chegou a afirmar que o Conselho detém a competência para definir a sua própria competência.<sup>5</sup>

Mesmo a Resolução nº 3314, que define a agressão, abre margem a dúvidas. A enumeração das ações que configuram agressão, listadas no art. 3º, não é taxativa:

O âmbito da definição retida é limitado. Como objetiva esta resolução [3314], tratando-se de uma simples recomendação da Assembléia ao Conselho de Segurança, este último pode proceder à sua interpretação num sentido tanto restritivo como extensivo: “tendo em conta as outras circunstâncias pertinentes”, ele pode desqualificar um ato que à primeira vista parecia um ato de agressão (art. 2º); pelo contrário, pode “qualificar outros atos de agressão em conformidade com as disposições da Carta” (art. 4º).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cf. KELSEN, Hans. **Théorie du Droit International Public**. pp. 32-33. *Apud* DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. *Op. cit.*, p. 177.

<sup>6</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. *Op. cit.*, p. 824.

Desse modo, a questão se resume à interpretação que o próprio Conselho confere à sua competência para a manutenção da paz. No entanto, durante a Guerra Fria, o Conselho permaneceu em xeque em razão da rivalidade das superpotências. A Assembléia Geral, por sua vez, pronunciou-se diversas vezes<sup>7</sup> e condenou, sem vacilo, a maioria absoluta das intervenções militares ocorridas (Suez e Hungria, em 1956, Timor Leste e Saara Ocidental, em 1975, Camboja, em 1978, Afeganistão, em 1979, Granada, em 1983 e Panamá, em 1989). O caso mais interessante foi a Guerra entre Índia e Paquistão de 1971. A Índia justificou seus motivos em termos estritamente humanitários. Os EUA e boa parte dos países condenaram a ação com base no princípio da não-intervenção. Apenas o veto da URSS impediu a aprovação de uma resolução contra a Índia. Houve duas condenações pelo Conselho de Segurança (Rodésia, 1966 e África do Sul, 1977) por causa de racismo, mas não se autorizou o uso da força. Quando da ocorrência de catástrofes humanitárias (terremoto da Armênia de 1988), a resolução enfatizava tanto a proteção das vítimas como a soberania do Estado.<sup>8</sup>

Aos poucos, os direitos humanos foram ganhando destaque em face da soberania do Estado. A Corte Internacional de Justiça, em acórdão proferido em 27 de junho de 1996, no caso Atividades ao direito internacional<sup>9</sup>.

Cumprе salientar que a defesa dos direitos humanitários promovida por Estados ou organismos internacionais não se apresenta proibida, quando a entrada desse organismo ou Estado estrangeiro é autorizada pelo Estado receptor. Embora o art. 3º do Protocolo II de 1977 das Convenções de Genebra de 1949 consagre

---

<sup>7</sup> Quando no silêncio do Conselho, a Assembléia Geral pode se manifestar sobre assuntos referentes à manutenção da paz e segurança internacionais. Conforme o art. 24, o Conselho detém responsabilidade **primária**, mas não exclusiva. A Assembléia Geral pode, desde que o Conselho não esteja a examinar a questão (art. 12), fazer recomendações aos membros e ao Conselho "ou a ambos em qualquer questão ou assunto" (art. 10).

<sup>8</sup> Cf. ROBERTS, Adam. The United Nations and humanitarian intervention. In: WELSH, Jennifer (ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. New York: Oxford University Press, 2004. p. 79.

<sup>9</sup> CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Judgment of 27 June 1986 – Merits. Nicaragua v. United States of America. Extraído de <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>>. Acesso em 3 ago. 2004. p. 124. O caso como um todo, por condenar os EUA, parece uma defesa do princípio da não-intervenção, mas esta afirmação em destaque consagra, de forma inequívoca, o direito de assistência humanitária.

o princípio da não-intervenção, o Direito Humanitário prevê a existência de uma “potência protetora” para confiar a observância de suas disposições. Esta potência seria um país neutro no conflito e encarregado de proteger os interesses de uma das partes no território da outra. As Convenções de Genebra também nomeiam, de forma expressa, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) como potência protetora:

Art. 10. As Altas Partes Contratantes podem a todo o momento e de comum acordo, confiar a um organismo que ofereça todas as garantias de imparcialidade e de eficácia, o desempenho das funções atribuídas pela presente Convenção às potências protetoras.

(...)

Se a proteção não puder ser assegurada desse modo, a Potência detentora deverá recorrer a um organismo humanitário, tal como o CICV, para que assumam as funções humanitárias conferidas pela presente Convenção às Potências protetoras ou aceitar, sob reserva das disposições do presente artigo, as ofertas de serviço feitas por aquele organismo.<sup>10</sup>

Deve ressaltar-se que a intervenção do CICV só pode ocorrer mediante a aquiescência do Estado receptor. A potência protetora só pode atuar mediante o consentimento. O problema é que, não raro, o próprio Estado receptor pode ser o perpetuador da violação de direitos humanos e, assim, não aceitar ou dificultar o auxílio.

Com base nisso, Bernard Kouchner e o jurista Mario Bettati insurgem-se contra o princípio da neutralidade da potência protetora e reivindicam uma nova forma de promover a assistência humanitária: o *sans-frontiérisme*. O primeiro passa a fundar organizações humanitárias, como “Médicos do Mundo” e “Médicos

---

<sup>10</sup> Art. 10 da I, II e III Convenções de Genebra de 1949 e art. 11 da IV Convenção de Genebra de 1949. In: CHERÉM, Mônica T. C. S. **Direito Internacional Humanitário**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 81-82.

sem Fronteiras”, que não observam a necessidade da prévia aquiescência, e o segundo a influenciar a política externa francesa, em especial personalidades como Mitterrand, para aprovar resoluções na ONU de assistência humanitária que rompessem com a necessidade do consentimento do Estado receptor. Ambos obtêm sucesso, e, como resultado, duas resoluções importantes na Assembléia Geral da ONU rompem com a necessidade da anuência: a de nº 43/131 de 8 de dezembro de 1988 e a de nº 45/100 de 14 de dezembro de 1990.<sup>11</sup>

Essas resoluções consagram os princípios do livre acesso às vítimas e dos corredores humanitários. A novidade firmou precedente em diversas outras resoluções do Conselho de Segurança. Quando da repressão aos curdos, o Conselho ordenou ao Iraque que se permitisse o acesso às organizações humanitárias. Na Somália, a ONU procurou garantir as condições do auxílio. Na crise da Bósnia, o Conselho determinou a distribuição de alimentos e remédios em Sarajevo. Em 1993, na Libéria, conclamou-se às partes para não impedir a assistência humanitária. Dessa forma, o princípio do livre acesso às vítimas adquiriu o caráter de norma costumeira.<sup>12</sup>

Não obstante a cristalização de um direito costumeiro, o maior problema da assistência humanitária ocorre quando o Estado receptor decide, pela força, impedir o auxílio. Em resposta, os capacetes azuis foram chamados em alguns casos para supervisionar a entrega da ajuda e garantir a segurança dos membros das organizações humanitárias. Entretanto, em última análise, este trabalho consiste em simples policiamento, e as forças de paz da ONU não podem engajar-se em confrontos diretos com exércitos nacionais. Nesse caso, a solução seria confundir as fronteiras da assistência humanitária com as da ingerência humanitária propriamente dita: o Conselho de Segurança teria de legitimar as forças armadas de um ou mais Estados para efetivar a intervenção. Para isso ocorrer, o conceito de “ameaças à paz e segurança internacionais” deveria alargar-se para abarcar a proteção dos direitos humanos.

---

<sup>11</sup> Cf. BETTATI, Mario. **Le Droit d'Ingérence**: mutation de l'ordre international. Paris: Odile Jacob, 1996. p. 83.

<sup>12</sup> Cf. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **O Direito de Assistência Humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 249.

E isso aconteceu. A propósito da Guerra do Golfo, a Resolução nº 688 afirma que o “fluxo maciço de refugiados até e entre as fronteiras internacionais (...) ameaça a paz e segurança internacionais na região”<sup>13</sup>. Esta resolução apenas “solicita a permissão” para que organizações humanitárias possam prestar auxílio e, pois, não pode ser considerada uma ingerência de maneira estrita.<sup>14</sup> Contudo, é curioso observar aquilo que o Conselho definiu como ameaça à paz: o fluxo maciço de refugiados.

Um ano depois, a Resolução nº 794 afirma que a “magnitude da tragédia causada pelo conflito na Somália, exacerbada pelos obstáculos criados à distribuição de assistência humanitária, constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais”. Após estabelecer a relação entre a paz e a violação humanitária, a resolução autoriza o uso de todos os meios necessários para criar um ambiente seguro ao auxílio humanitário. A **Operação Restaurando a Esperança**, todavia, foi desastrosa. No mesmo sentido, as Resoluções nº 1031 e 1038, no conflito da Bósnia-Herzegovina, autorizam a utilização da força para apoiar a FORPRONU. Já em Ruanda, algumas tentativas de intervenção foram bloqueadas no Conselho, e quando França e Senegal lideraram a **Operação Turquesa**, tudo já estava resolvido. Ainda assim, a Resolução nº 929 vinculou a grave situação humanitária com a manutenção da paz e da segurança internacionais.<sup>15</sup>

Outros casos ampliaram ainda mais a definição de agressão à paz. A Resolução nº 940, no Haiti, autorizou todos os meios necessários para obrigar a saída do regime militar instaurado após o *coup*. A resolução afirma que “o objetivo da comunidade internacional continua o de restaurar a democracia no Haiti”, e que a situação constitui “uma ameaça à paz e à segurança na região”. O Conselho, no mesmo dispositivo, mas com menos ênfase, ainda afirma estar “profundamente preocupado pela significativa deterioração da situação humanitária no Haiti”. Em relação aos atentados de 11 de setembro de 2001, a Resolução nº 1368 qualificou

---

<sup>13</sup> O texto de todas as resoluções citadas é uma tradução livre da versão em inglês retirada de ONU. Resoluções do Conselho de Segurança. Extraído de <<http://www.un.org>>. Acesso em 10 jan. 2005.

<sup>14</sup> Cf. DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Op. cit., p. 161.

<sup>15</sup> Cf. DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Op. cit., p. 165.

as medidas que os Estados Unidos poderiam tomar como “legítima defesa”, embora não tenha constatado expressamente a agressão. O problema foi que não definiu contra quem deveria efetuar-se a legítima defesa. E a Resolução Antiterrorismo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nº 1373 de 28 de setembro de 2001, alargou ainda mais os poderes do Conselho de Segurança. Até então, o órgão poderia pronunciar-se em matéria de segurança internacional em face de uma situação concreta, mas, para esta resolução, “quaisquer atos de terrorismo internacional” constituem uma ameaça à paz, o que facultaria ao Conselho agir de forma preventiva.

A partir da década de 1990, portanto, o Conselho de Segurança, de fato, ampliou a definição de ameaça à paz e segurança internacionais. O problema foi a perda de parâmetros. Como as resoluções indicam, um desrespeito massivo a direitos humanos constitui uma ameaça à paz. Todavia, o mesmo parece poder aplicar-se para a “ruptura da ordem democrática” e para “quaisquer atentados terroristas”. Além disso, é de se indagar em que medida um desrespeito a direitos humanos consegue ameaçar a paz e segurança internacionais; há inobservâncias que podem e devem ser solucionadas pelo Direito Penal do próprio país. Hoje, contudo, o céu (e a imaginação dos membros do Conselho de Segurança) é o limite. A liberalidade sempre ocorre quando se rompe com muitos anos de um modelo fechado, enquanto os novos critérios ainda não se tornam claros. Mas, confiar, de forma total, a decisão sobre ingerência humanitária ao Conselho não representa uma garantia de imparcialidade.

## OS PARÂMETROS DO RELATÓRIO DO ICISS

A partir da década de 1990, o Conselho de Segurança sai de sua letargia da Guerra Fria. Entre 1991-2000, houve nove casos de intervenção humanitária: norte do Iraque (1991), Bósnia e Herzegovina (1992-5), Somália (1992-3), Ruanda (1994), Haiti (1994), Albânia (1997), Serra Leoa (1997-2000), Kosovo (1998-1999) e Timor Leste (1999). Com essas resoluções, por um lado, permitiu-se o retorno de grande número de refugiados, mas, por outro, não se atingiu estabilidade política. Ademais, em Ruanda, apesar das

resoluções, nenhuma ação foi tomada até ser tarde demais. Desses nove casos, em apenas quatro (Iraque, Somália, Haiti e Kosovo), não havia, de forma clara, o consentimento do Estado receptor. Sete contavam com a autorização do Conselho de Segurança (e cinco desses sete contavam com a anuência do Estado receptor). Nos dois casos em que não ocorreu esta anuência, o Conselho de Segurança enfatizou a excepcionalidade da medida.

Os dois casos não autorizados pelo Conselho levantaram sérias dúvidas quanto ao “monopólio” deste órgão em relação às ações de paz internacional. Arguiu-se que, quando o Conselho estivesse em xeque, a Assembléia Geral, por meio de maioria de dois terços, poderia suprir o consentimento dele. Mas isso não é satisfatório uma vez que uma maioria dessas só seria alcançada num lapso considerável de tempo, o que vai de encontro com o caráter emergencial da intervenção. Além disso, a Assembléia só pode editar recomendações sem força vinculante.

O Secretário-Geral Kofi Annan fez uma série de discursos a favor da intervenção humanitária. Entende o Secretário que o Estado detém uma soberania limitada e que nunca foi absoluta na história. Os governos devem ser servidores dos homens, não seus senhores. O relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) de 2001 incorpora essas idéias e cria o conceito de soberania como “responsabilidade para proteger”<sup>16</sup>.

Isso não ocorreu sem oposição. Na Assembléia Geral, os Estados em desenvolvimento pronunciavam-se contra a idéia de intervenção. Acusavam-na de imperialismo e seletividade. Procurou aprovar-se uma versão mais modesta de proteção aos direitos humanos, que enfatizasse apenas o novo conceito de soberania do relatório do ICISS, mas a emergência da Doutrina Bush polarizou o debate (esta doutrina, embora não mencione a palavra “intervenção” é implicitamente intervencionista: condena Estados do “eixo do mal”, tiranias, terrorismo e propõe-se a agir de forma preventiva).

---

<sup>16</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). The Responsibility to Protect: Report of the Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, dezembro 2001. Disponível em <<http://www.iciss-ciise.gc.ca>>. Acesso em fevereiro 2006.

Assim, a fim de evitar a expressão direito/dever de ingerência, de índole belicosa, atingiu-se uma solução de compromisso nas situações de emergência humanitária. O relatório reconhece que (... ) a responsabilidade primária a esse respeito [proteção dos direitos humanos] permanece com o correspondente Estado, e que somente no caso de mostrar-se incapaz ou relutante em cumprir suas responsabilidades, ou é ele próprio quem comete os abusos, é que tal responsabilidade passa para a comunidade internacional.<sup>17</sup>

Trata-se, portanto, de uma obrigação subsidiária: quando o Estado não a cumpre, então entra a comunidade internacional. Cumpre salientar que, até aqui, não se disse nada de novo. Todo o Direito Penal Internacional é subsidiário.

A novidade (mas que, de fato, não há nada mais antigo) consiste na introdução de seis critérios para aferir a legitimidade de uma intervenção. Esses critérios servem como diretrizes para a comunidade internacional sobre quando e como ela poderá intervir. São eles: "autoridade competente", "justa causa", "intenção reta", "último recurso", "meios proporcionais" e "perspectivas razoáveis de êxito".<sup>18</sup> A autoridade competente revela-se a de um organismo multilateral como a ONU; a justa causa consiste na proteção humanitária em face de uma violação maciça; a intenção é e conserva-se reta, quando se emprega a força tão somente para a defesa dos direitos humanos, sem "aproveitar" a situação para levar adiante algum outro interesse; trata-se de um último recurso, pois a responsabilidade internacional é subsidiária em relação à nacional; os meios devem ser proporcionais, pois não se pode provocar perdas de vida humana (e mais dano) do que aquelas que se visa proteger, e precisa haver perspectivas razoáveis de êxito para não criar falsas esperanças, nem estimular maiores rancores.

Esses parâmetros constituem cópia fidedigna da tradição medieval da guerra justa. A teoria da guerra justa nasceu com

<sup>17</sup> ICISS. Op. cit. p. 17.

<sup>18</sup> Cf. ICISS. Op. cit. pp. 31-37.

Santo Agostinho e recebeu a sua formulação definitiva com Santo Tomás de Aquino. Segundo ele, para haver justiça numa guerra, é necessário preencher três condições:

Primeira, a autoridade do príncipe, por cujo mandato se permite fazer a guerra. Não cabe à pessoa privada declarar guerra, porque pode expor seu direito perante um tribunal superior. (...).

Requer-se, em segundo lugar, justa causa, a saber: que aqueles que são impugnados mereçam, por alguma culpa, essa impugnação. (...).

Finalmente, requer-se que seja reta a intenção dos combatentes: que se intente ou se promova o bem, ou que se evite o mal. (...).<sup>19</sup>

Os autores posteriores a Santo Tomás passaram a comentar essa questão 40, art. 1º, o que acabou por gerar uma verdadeira tradição. Procurou adaptar-se esses critérios a circunstâncias posteriores e determinar-se o conteúdo de termos vagos como “justa causa” ou “intenção reta”. Apesar da variação entre os autores, em síntese, a teoria da guerra justa prescreve, em relação ao *jus ad bellum*, que a guerra deve ser o último recurso, que ela deve ser proporcional à injúria (o dano causado deve ser inferior à calamidade), que deve ser pública (feita por autoridade competente) e precedida de uma declaração formal e que deve ser sempre a resposta a uma agressão injusta, com probabilidade de êxito.<sup>20</sup> Em relação ao *jus in bello*, a teoria da guerra justa obriga que os meios empregados na luta devem ser proporcionais aos fins; deve distinguir-

<sup>19</sup> AQUINO, Santo Tomas de. **Suma Teologica**. Texto latino de la edición crítica Leonina. Trad. Francisco Barbado Viejo, O.P. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1949. Tomo VII. pp. 1075-1076. 2-2 q.40 a.1.

<sup>20</sup> Esta última disposição, embora não tenha conteúdo moral, justifica-se por causa de um elemento de *realpolitik* contido na teoria. Os proponentes da guerra justa reconhecem que muitas guerras, ainda que possam ser consideradas justas, não tiveram motivação altruísta. Isso não invalida o raciocínio. O comportamento humano possui diversas determinações causais, e muitas delas não se revelam nada nobres. Porém, existe, ao lado de reações necessárias, uma margem de indeterminação que abre espaço para a liberdade, o que permite uma apreciação moral.

se combatentes de não combatentes, e deve tratar-se os prisioneiros de guerra com humanidade.<sup>21</sup>

Todavia, apesar dos rios de tinta vertidos, nunca se conseguiu eliminar, de todo, a imprecisão. O problema se torna tão grave que um autor como Francisco de Vitória vai discutir o problema de guerras que possam ser justas, ao mesmo tempo, para ambos os lados. A bilateralidade da justiça numa guerra afronta o dogma da unidade da vontade de Deus. Dessa feita, a justiça poderia encontrar-se em somente um lado; contudo, a vagueza e a imprecisão dos critérios não permitiam determinar qual lado era esse.

## A LEGALIDADE DA INTERVENÇÃO NO IRAQUE

Na primeira Guerra do Golfo, a Resolução 660 de 1990 observou a existência de uma ruptura da paz, quando da invasão do Kuwait pelo Iraque, sem admitir porém a existência de agressão – como é exigido pela Resolução 3314 –, mas reconheceu o direito à legítima defesa. No segundo conflito contra o Iraque, a mera ameaça trazida pela suspeita de existência de armas de destruição em massa no país justificou a invasão. O Congresso norte-americano, na autorização dada ao Presidente, declarou fazê-lo para: “a) defender a segurança nacional do país frente à ameaça posta pelo Iraque; b) aplicar todas as resoluções do Conselho de Segurança da ONU relativas ao Iraque.”<sup>22</sup> Trata-se, portanto, de uma guerra preventiva.

Mas a validade do instituto da legítima defesa preventiva gera diversas polêmicas no Direito Internacional.<sup>23</sup> Ainda que várias ações de força tenham sido, de fato, realizadas sob este argumento, a

---

<sup>21</sup> Cf. FIXDAL, Mona e SMITH, Dan. Humanitarian Intervention and Just War. In: **Mershon International Studies Review**. Disponível em <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/fixdal.html>>. Acesso em 3 ago. 2004. Sobre a tradição da guerra justa vide ainda BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio. **Hugo Grócio e o Direito**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

<sup>22</sup> UNITED STATES OF AMERICA. **Authorization for Use of Military Force Against Iraq**. Public Law n. 107-243, p. 116 Stat. 1498, 16.10.2002, Section 3. Disponível na internet: <[www.congress.gov](http://www.congress.gov)> Acesso em 18.04.2003.

<sup>23</sup> Cf., v.g., HUCK, Hermes Marcelo. **Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional**. São Paulo : Saraiva, 1996. p. 178 e 196.

doutrina majoritária não reconhece a sua validade. O uso “antecipado da força recai na proibição da força do artigo 2º (4) da Carta, o que resulta na **presunção** da sua ilegalidade”<sup>24</sup>.

Em dois episódios, em 1975, no sul do Líbano, num acampamento palestino, e em 1981, no Iraque, quando do bombardeio de um reator militar iraquiano – ambas agressões feitas por Israel que invocou a tese da legítima defesa preventiva –, a ONU teve de se defrontar com este instituto. Em ambos os casos, repudiou-se a ação militar israelense, mas sem condenar expressamente a legítima defesa preventiva. No primeiro ataque, o representante libanês assim se pronunciou:

Israel declarou que sua agressão não foi punitiva, mas uma ação preventiva. Essa é uma metodologia perigosa a seguir na vida internacional. Será que os Estados serão autorizados a determinar eles próprios o que pode ser qualificado de preventivo? Proceder dessa maneira conduziria o mundo à lei da selva, o que está longe da idéia de uma ordem internacional fundada nos princípios da Carta das Nações Unidas.

E, quando do segundo ataque, assim se pronunciou o delegado mexicano:

É inadmissível invocar o direito de legítima defesa quando não tiver havido agressão armada. O conceito de guerra preventiva, que durante vários anos foi utilizado para justificar

---

<sup>24</sup> DETTER, Ingrid. **The Law of War**. 2. ed. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2000. p. 86. Tradução livre. Grifo no original. Na mesma linha, argumenta-se que, como norma excepcional, o art. 51 deve ter uma interpretação restritiva. Cf. VELLOSO, Ana Flávia. VELLOSO, Ana Flávia. O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: o artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 194. Os que defendem a legítima defesa preventiva argumentam que a Carta da ONU não criou o instituto da legítima defesa, apenas reconheceu o direito costumeiro já existente. Nestes sentido, FRANCK, Thomas. Terrorism and the Right of Self-Defense. **American Journal Of International Law**. V. 95, n. 4, Oct. 2001. p. 839-840.

os abusos dos Estados mais potentes, deixando à sua inteira discricção o cuidado de definir o que constituiria para eles uma ameaça, foi definitivamente abolido pela Carta das Nações Unidas.<sup>25</sup>

A ameaça terrorista, para alguns autores, alterou, de forma substancial, o conceito de ameaça à paz e segurança internacionais. Em vista desse novo desafio – muito mais “dissimulado” do que a agressão produzida por tropas regulares –, o Direito Internacional deveria suavizar o critério da iminência na legítima defesa para admitir, mediante provas contundentes de um risco, exaustão dos meios pacíficos e apelo ao Conselho de Segurança, a possibilidade de atuar de maneira preventiva.<sup>26</sup> Sustentam esses juristas que a Carta admite certa flexibilidade, desde que haja bons argumentos e justificativas a se ponderar.<sup>27</sup> Ainda assim, mesmo para essa corrente mais “flexível” e favorável à posição norte-americana, não se admite a invocação unilateral da legítima defesa.<sup>28</sup>

No caso iraquiano, o argumento da **segurança coletiva** também foi invocado.<sup>29</sup> Seguidas resoluções da ONU determinaram o desarmamento iraquiano, promulgaram sanções em razão da invasão ao Kuwait e exigiam a abertura das instalações oficiais aos inspetores de armas. Contudo, o Iraque não vinha cumprindo essas obrigações. O preâmbulo e o artigo 1º da Resolução 1441 do Conselho de Segurança da ONU reconhecem o inadimplemento iraquiano, como violação material das Resoluções anteriores, sobretudo a 687/91, que impôs as condições do cessar-fogo. O

<sup>25</sup> VELLOSO, Ana Flávia. Op. cit., p. 195 e 196.

<sup>26</sup> Cf. SAPIRO, Miriam. The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense. **American Journal of International Law**. V. 97, n. 3, jul. 2003. p. 599-607.

<sup>27</sup> Cf. FALK, Richard. What Future for the UN Charter System of War Prevention? **American Journal of International Law**. V. 97, n. 3, jul. 2003. p. 598.

<sup>28</sup> Cf. FRANCK, Thomas. What Happens Now? The United Nations After Iraq. **American Journal of International Law**. V. 97, n. 3, jul. 2003. p. 607-620.

<sup>29</sup> Cf. UNITED STATES PRESIDENCY. **Monday “Moment of Truth” for World on Iraq**. Press Availability with President Bush, Prime Minister Blair, President Aznar, and Prime Minister Barroso - the Azores, Portugal. 16.03.2003. Disponível na internet: <<http://www.whitehouse.gov>>. Acesso em 14.03.2003. As declarações dos representantes de Espanha, Estados Unidos e Inglaterra fizeram menção expressa à Resolução 1441 do Conselho de Segurança e à obrigação de implementá-la. Vide, tb., *supra*, nota 20, e UNITED KINGDOM ATTORNEY GENERAL. **Legal basis for use of force against Iraq**. 17.03.2003. Disponível na internet: <[www.pmo.gov.uk](http://www.pmo.gov.uk)>. Acesso em 02.11.2004.

próprio relatório do inspetor de armas da ONU, Hans Blix, embora majoritariamente favorável ao Iraque, confessava que o progresso das inspeções só foi possível em virtude de “pressões externas”. A tese do exercício regular da segurança coletiva recebe reforço pelo fato de que o conflito de 1990, iniciado com uma autorização para pacificar a região dada pela Resolução 678/90, foi interrompido por um armistício (Resolução 687/91), não um tratado de paz. E o acordo foi violado pelo Iraque, como reconheceu a Resolução 1441/02. Portanto, podem os Membros das Nações Unidas suspenderem o armistício e voltarem a atacar, para cumprir o mandato inicial de pacificação da região.<sup>30</sup>

É preciso lembrar que a Guerra da Coreia também terminou com um armistício. Hoje, considera-se o armistício como uma forma regular de terminação, e não de suspensão, de um conflito armado. A tese de que a Guerra da Coreia ainda se encontraria em curso não procede. Entende-se que o armistício constituiria uma forma de terminação de guerra incompleta em comparação com o tratado de paz, pois encerra o conflito apenas em seu aspecto negativo – a cessação dos combates –, sem influir no positivo – o restabelecimento das relações amistosas.<sup>31</sup>

Ainda que se entenda que a coalizão de 1990 não desejava terminar, mas somente suspender o conflito, nada nas Resoluções 687 e 1441 transferia aos Estados membros o poder de decidir unilateralmente sobre a oportunidade do emprego da força, mesmo diante da recalcitrância iraquiana. Esta prerrogativa pertence ao Conselho de Segurança. Este parece ser o sentido do artigo 12 da Resolução 1441 do Conselho de Segurança da ONU: “Decide reunir-se imediatamente após o recebimento de um relatório nos termos dos parágrafos 4 e 11 acima, para considerar a situação e a necessidade de cumprimento total de todas as resoluções relevantes do Conselho para assegurar a paz e a segurança internacionais.” O escopo da Resolução 678/90 era limitado à defesa do território do Kuwait e, se houve armistício, este foi da ONU, pelo Conselho

---

<sup>30</sup> Cf. YOO, John. International Law and the War in Iraq. *American Journal of International Law*. V. 97, n. 3, p. 569-576, jul. 2003; TAFT IV, William; BUCHWALD, Todd F. Preemption, Iraq and International Law. *American Journal of International Law*. V. 97, n. 3, p. 557-563, jul. 2003.

<sup>31</sup> Cf. DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*. Trad. Mauro Raposo de Mello. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 66.

de Segurança, com o Iraque, e somente a ONU poderia decidir sobre seu rompimento e medidas decorrentes.<sup>32</sup>

Por fim, faz-se necessário examinar a legalidade da intervenção no Iraque em confronto com a última alegação: a de intervenção para proteger os direitos humanos e conceder liberdade ao povo iraquiano. Cabe repetir que não se tratava do argumento oficial norte-americano; contudo, em virtude dos pronunciamentos posteriores, tornou-se um fator de legitimação *ex post*. E, agora, graças ao relatório do ICISS, essa análise, aparentemente, revela-se simples: basta subsumir os fatos aos seis critérios já mencionados.

De início, o requisito da autoridade competente não foi atendido. A matéria, inclusive, não chegou a ser examinada pelo Conselho de Segurança, porque os Estados Unidos sabiam que ela incorreria no veto.

Entretanto, quando os teóricos da guerra impunham o requisito da autoridade competente, referiam-se ao soberano em oposição aos demais nobres, não imaginavam um organismo multilateral como a ONU. Tratava-se de proibir a guerra privada. Alguns autores justificam a intervenção unilateral porque o regime jurídico da intervenção humanitária ainda se encontra em construção: é um costume internacional em gestação e, enquanto não se consolida de vez, pode ser alterado.

[E]nquanto o ato refratário ao comportamento anterior dos Estados que, não obstante, é aceito por grande maioria deles, não se cristaliza, os Estados que as invocam [as normas costumeiras] podem continuar pleiteando a mudança da norma através de atos concretos enquanto não há clareza sobre a existência de norma nova ou se ainda vigora a antiga.<sup>33</sup>

Os Estados poderiam, pois, de forma unilateral, iniciar uma intervenção, se o Conselho de Segurança se encontrar

<sup>32</sup> Cf. FRANCK, Thomas. *What Happens Now?* Op. cit., p. 612-614.

<sup>33</sup> DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Op. cit., p. 328-329.

“impossibilitado de tomar as medidas cabíveis em virtude de questões processuais (veto)”<sup>34</sup>.

Essa opinião não parece acertada. Mesmo que o costume não tenha cristalizado-se de todo, a discricionariedade dos Estados não se revela tão ampla. As intervenções humanitárias constituem uma modalidade de conflito armado e, portanto, encontram-se limitadas pelas mesmas restrições que afetam os conflitos armados em geral. E a mais importante delas é a proibição unilateral da força. A sistemática do veto no Conselho de Segurança tem sido alvo de diversas críticas por impedir a atuação deste órgão. Ainda assim, um veto não equivale a uma questão processual de somenos importância. Significa que um Estado dotado de grande capacidade militar se opõe frontalmente a uma determinada medida. Se uma matéria relativa a ingerência é submetida à apreciação do Conselho e foi vetada, isso não corresponde a uma paralisia processual burocrática; a decisão foi tomada, e a ingerência não conseguiu consenso entre os países.

Inicialmente, o motivo do conflito foi, conforme pronunciamento oficial, a de suspeita de existência de armas de destruição em massa. Somente depois, recorreu-se ao argumento da proteção dos direitos humanos. E a justa causa de uma ingerência humanitária é, sem sombra de dúvidas, a proteção dos direitos humanos. Cabe ingerência humanitária em face de “limpezas étnicas”, genocídios, desastres humanitários decorrentes de calamidades naturais, etc. No entanto, não há uma medida quantitativa para determinar o que consiste uma “violação grave”. Cabe lembrar que a ingerência humanitária se insere dentro das medidas aplicáveis para assegurar a paz e a segurança internacionais; portanto, a violação deve ser de razoável monta. Este é o máximo de determinação que se consegue com este critério.

Se o governo de Saddam Hussein perpetuou uma violação grave, cabe ao intérprete decidir. Ainda assim, aqui, parece inserir-se o massacre aos curdos. É, todavia, curioso que, nos países vizinhos, onde também ocorrem massacres aos curdos, não se tenha cogitado de intervenção.

---

<sup>34</sup> DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. Op. cit., p. 329.

A exigência de uma intenção reta mostra-se irreal. Será sempre possível condenar uma intervenção, mas nunca legitimar. Não se pode esperar que um país aja de forma altruísta. Um autor contemporâneo, defensor da guerra justa, resolveu, até mesmo renunciar a esse critério. “De fato, eu só encontrei casos em que o motivo humanitário é um entre diversos outros. Os Estados não mandam seus soldados, parece, para outros Estados somente com o fito de salvar vidas. (...) Então, devemos considerar o significado moral da motivação plural e confusa.”<sup>35</sup> O critério da reta intenção – com a exclusão de outros interesses egoístas – não é aplicável às relações internacionais.

A exigência de que a guerra deve ser o último recurso produz duas conseqüências. A primeira diz respeito ao esgotamento das soluções pacíficas e diplomáticas de composição. A segunda está intimamente relacionada ao princípio da subsidiariedade da persecução criminal internacional: a comunidade internacional só poderá agir quando o primeiro legitimado, o Estado intervenido, não fizer nada. A inação do Estado acontece em dois casos: quando, ao poder público nacional, puder ser imputada uma ação ou omissão criminosa, e quando a situação de calamidade é tão grave – e/ou quando a fragilidade das instituições internas é tamanha – que se faz necessária uma assistência externa. Cumpre salientar que a obrigatoriedade da decretação de ingerência ser o último recurso somente se impõe uma vez ponderada a urgência da situação e a recalcitrância do Estado.

Existiram, de fato, tentativas de composição no caso examinado. E, sempre, o Iraque demonstrou sua recalcitrância. Mas há divergências de opinião se aconteceu o esgotamento desses recursos. Para a coalizão norte-americana, a negociação diplomática malogrou mais cedo do que desejava a ONU. Novamente, ocorre uma larga margem de subjetividade. É sempre possível mais uma tentativa de negociação. Mesmo na Guerra do Golfo, no primeiro conflito com o Iraque – o qual desenrolou dentro dos parâmetros legais<sup>36</sup> – há dúvidas sobre o esgotamento de todos os recursos pacíficos. Segundo Caubet, não houve tempo hábil (até a deflagração do conflito) para

<sup>35</sup> WALZER, Michael. **Just and Unjust Wars**: a moral argument with historical illustrations. 2. ed. s/l, EUA: BasicBooks, 1992. pp. 101-102.

<sup>36</sup> Cf. HUCK, Hermes Marcelo. Op. cit. p. 302.

as sanções econômicas surtirem efeito, e os Estados Unidos se anteciparam.<sup>37</sup>

Os critérios da proporcionalidade e da probabilidade de êxito devem ser analisados em conjunto. A intervenção, é claro, não pode agravar a situação que ela visa corrigir ou suavizar os efeitos. Para tanto, o emprego de forças deve ser tal que se possa calcular, com razoável certeza, o êxito da operação. O emprego das forças armadas precisa ainda restringir-se ao objetivo principal do auxílio humanitário, e, assim que cessar, as tropas devem deixar o território. Portanto, decorrem desses dois critérios da tradição da guerra justa outros dois: a limitação da força *ratione materiae* (a ajuda humanitária) e em razão do tempo.

Todavia, quando o Estado despótico revela-se o próprio perpetuador da violação e ainda mostra sinais de que, assim que a intervenção externa acabar, irá voltar a praticar seus abusos habituais, as forças armadas podem depor o governo? Neste ponto, confundem-se os limites da ingerência humanitária (que se pretende legal) com uma ingerência na escolha da forma de governo. Este foi o caso do Iraque. As tropas americanas não puderam sair de imediato porque depuseram o governo e, em conseqüência, desestabilizaram o país. O caos político não permitiu o encerramento da violência. A intervenção no Iraque conduz esses dois critérios ao seu limite: para haver proporcionalidade e probabilidade de êxito na proteção humanitária, faz-se necessário difundir a democracia. Essa conclusão, no entanto, encontra-se bastante longe de qualquer consenso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, examinou-se, primeiro, a legalidade de uma modalidade de conflito armado que ficou conhecida como “ingerência humanitária”. Embora ela tenha tornado-se um fato que não pode ser negado em face das seguidas manifestações do Conselho de Segurança na década de 1990, não se podia determinar,

---

<sup>37</sup> A resposta a esse paradoxo só pode ser uma: as sanções econômicas, em conjunto com a ação militar (e não uma e depois a outra), têm por objetivo fazer do Iraque um exemplo a quem ousar desafiar a “Nova Ordem Mundial”. (CAUBET, Christian Guy. **As Verdades da Guerra contra o Iraque**. São Paulo: Acadêmica, 1991. p. 47).

com certeza absoluta, a sua legalidade, porque não havia nenhum parâmetro válido que pudesse pautar os julgamentos. Parecia existir uma disposição em torná-la legal (*opinio juris*), mas não se atingia consenso sobre o como e o quando.

Este problema deveria encontrar solução nos critérios do relatório do ICISS, os quais retomam os argumentos do direito de guerra medieval, a tradição da guerra justa. Contudo, da mesma maneira que ocorreu com a tradição da guerra justa, esses seis critérios não constituem parâmetros seguros, e cada intérprete poderá extrair seus próprios juízos. Alguns critérios, como a intenção reta, dificilmente poderão ser aplicados às relações internacionais, e a sua existência só se explica porque a teoria da guerra justa se origina como um tema não do Direito, mas da Teologia Cristã. Tudo parece conduzir à conclusão de que, mesmo após a introdução dos seis critérios, a ingerência humanitária ainda deverá padecer de seletividade e indeterminação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **O Direito de Assistência Humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. (Coleção Biblioteca de Teses).
2. AQUINO, Santo Tomas de. **Suma Teologica**. Texto latino de la edición crítica Leonina. Trad. Francisco Barbado Viejo, O.P. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1949. Tomo VII.
3. BETTATI, Mario. **Le Droit d'Ingérence**: mutation de l'ordre international. Paris: Odile Jacob, 1996.
4. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Terrorismo e Direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
5. CAUBET, Christian Guy. **As Verdades da Guerra contra o Iraque**. São Paulo: Acadêmica, 1991.
6. CHERÉM, Mônica T. C. S. **Direito Internacional Humanitário**. Curitiba: Juruá, 2002.
7. CONSELHO DE SEGURANÇA. Resoluções. Disponível em: <<http://www.um.org>>. Acesso em: 10 jan. 2005.
8. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Judgment of 27 June 1986 – Merits. Nicaragua v. United States of America. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>>. Acesso em: 3 ago. 2004.
9. DELGADO, José Manuel Avelino de Pina. **Regulamentação do Uso da Força no Direito Internacional e Legalidade das Intervenções Humanitárias Unilaterais**. 2003. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

10. DETTER, Ingrid. **The Law of War**. 2. ed. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2000.
11. DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.
12. DISNTEIN, Yoram. **Guerra, Agressão e Legítima Defesa**. Tradução de Mauro Raposo de Mello. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2004.
13. FALK, Richard. What Future for the UN Charter System of War Prevention? **American Journal of International Law**. v. 97, n. 3, p. 590-598, jul. 2003.
14. FIXDAL, Mona e SMITH, Dan. Humanitarian Intervention and Just War. In: **Mershon International Studies Review**. Disponível em: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/fixdal.html>. Acesso em: 3 ago. 2004.
15. FRANCK, Thomas. Terrorism and the Right of Self-Defense. **American Journal of International Law**. v. 95, n. 4, p. 839-843, Oct. 2001.
16. FRANCK, Thomas. What Happens Now? The United Nations After Iraq. **American Journal of International Law**. v. 97, n. 3, p. 607-620, jul. 2003.
17. GRÓCIO, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Tradução de Ciro Mioranza. Ijuí: Unijuí, 2004. 2 v. (Coleção Clássicos do Direito Internacional).
18. HUCK, Hermes Marcelo. **Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional**. São Paulo : Saraiva, 1996.
19. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The Responsibility to Protect: Report**

- of the Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, dezembro 2001. Disponível em: <<http://www.iciss-ciise.gc.ca>>. Acesso em: fev. 2006.
20. MACEDO, Paulo Emílio Borges de. **Hugo Grócio e o Direito**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. (prelo).
  21. MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
  22. SAPIRO, Miriam. The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense. **American Journal of International Law**. v. 97, n. 3, p. 599-607, jul. 2003.
  23. TAFT IV, William; BUCHWALD, Todd F. Preemption, Iraq and International Law. **American Journal of International Law**. v. 97, n. 3, p. 557-563, jul. 2003.
  24. UNITED KINGDOM ATTORNEY GENERAL. **Legal basis for use of force against Iraq**, 2003. Disponível em: <[www.pmo.gov.uk](http://www.pmo.gov.uk)>. Acesso em: 02 nov. 2004.
  25. UNITED STATES OF AMERICA. **Authorization for Use of Military Force Against Iraq**. Public Law n. 107-243, p. 116 Stat. 1498, 16.10.2002, Section 3. Disponível em: <[www.congress.gov](http://www.congress.gov)> Acesso em: 18 abr. 2003.
  26. UNITED STATES PRESIDENCY. **Monday "Moment of Truth" for World on Iraq**. Press Availability with President Bush, Prime Minister Blair, President Aznar, and Prime Minister Barroso - the Azores, Portugal. 16.03.2003. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov>>. Acesso em: 14 mar. 2003.
  27. UNITED STATES OF AMERICA. **Results in Iraq: 100 Days Toward Security & Freedom**. Introdução. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov>>. Acesso em: 10 jan 2005.

28. WALZER, Michael. **Just and Unjust Wars**: a moral argument with historical illustrations. 2. ed. EUA: BasicBooks, 1992.
29. WELSH, Jennifer (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. New York: Oxford University Press, 2004.
30. YOO, John. International Law and the War in Iraq. **American Journal of International Law**. v. 97, n. 3, p. 569-576, jul. 2003.

## A POLÍTICA EXTERNA E A INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL

---

### **CF Helder Pereira da Silva**

*Graduado em Ciências Navais pela Escola Naval. Docente da EGN e Mestre em Relações Internacionais pela UFF.*

### **CF (IM) André Luís Melo de Andrade**

*Graduado em Ciências Navais pela Escola Naval. Docente da EGN e Mestrando em História Comparada pela UFRJ.*

### RESUMO

Este trabalho visa a apontar um período em que a indústria de defesa brasileira atuou em apoio à política econômica, que adotava medidas para compensar o desequilíbrio na balança comercial, especialmente agravado com a segunda crise mundial do petróleo<sup>1</sup>, ocorrida em 1979. Numericamente, o mais expressivo fornecedor de petróleo para o Brasil era o Iraque, país com o qual também mantivemos contínua transação comercial por meio da venda de produtos da indústria de defesa nacional. Durante aproximadamente uma década, o Brasil vendeu produtos com tecnologia agregada e comprou *commodity*. Partindo de uma discussão teórica das linhas de pesquisa das Relações Internacionais e apresentando dados coletados sobre o período, objetivamos responder à seguinte questão: a indústria de defesa brasileira pôde fazer mais do que fornecer e manter material de emprego militar para as forças armadas nacionais, ao concorrer positivamente para execução da política externa?

---

<sup>1</sup> Poderemos tratar como crise mundial do petróleo, como choque mundial do petróleo ou como crise energética mundial, sempre com o mesmo sentido.

Palavras-Chave: Política Externa. Relações Internacionais. Indústria de Defesa.

### ABSTRACT

This work aims to point a period where the industry of Brazilian defense acted in support to the economic policy, that it adopted measured to compensate disequilibrium in the trade balance, especially aggravated with the second world-wide crisis of the oil, occurred in 1979. Numerically, the supplier of oil for Brazil was Iraq, country with which also we kept continuum commercial transaction by sell the products of the industry of national defense. During approximately one decade, Brazil sold products with aggregate technology and bought commodity. Leaving of a theoretical quarrel of the lines of research of International Relations and the collected given presenting on the period, we objectify to answer to the following question: the industry of Brazilian defense could make more than to supply and to keep military material for the national Armed Forces, when concurring positively for execution of the external politics?

Keywords: Foreign Policy. International Relations. Defense Industry.

### INTRODUÇÃO

No Brasil, o Ministério da Defesa é principal órgão da administração direta incumbido de exercer a direção superior das FFAA, atuando como principal articulador em ações que envolvam mais de uma das forças singulares, quais sejam: Marinha, Exército e Aeronáutica<sup>2</sup>. Estas forças singulares são constituídas com recursos humanos e materiais, com o propósito de cumprirem as suas missões, funcionando como elementos que poderão ser utilizados pelo poder político. Portanto, entende-se que devam ser mantidas em condições de emprego. Precisamente, o artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil prevê que as FFAA “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por

---

<sup>2</sup> Dados obtidos no sítio eletrônico do Ministério da Defesa (MD). Explica o que é MD. Disponível em <[https://www.defesa.gov.br/conheca\\_md/index.php?o=oquee](https://www.defesa.gov.br/conheca_md/index.php?o=oquee)>. Último acesso em: 4 ago. 2008.

iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988). O material utilizado pelas FFAA poderá proceder de diversas origens, desde que o país onde se situa a empresa fornecedora queira realizar a venda, pois as transações comerciais que envolvem este tipo de produto são, em geral, complexas. Deste modo, o Brasil estará à mercê da vontade política do vendedor e esta realidade poderá se fazer concreta e, conseqüentemente, sentida, durante um momento crítico. Por isto, podemos depreender que uma indústria de defesa nacional independente, com capacidade instalada para atender às demandas geradas pelas nossas forças, atuará no sentido de reduzir a vulnerabilidade das FFAA e do próprio país. Mais do que isto: nossa argumentação é de que a existência de indústria de defesa capacitada poderia concorrer positivamente para execução da política externa. Foi assim que o Brasil, a partir dos anos 1970, utilizou esta capacidade industrial específica em relação a países árabes, destacando-se o Iraque, quando o interesse econômico assim sugeriu.

Tal fato nos levou a questionar se a indústria de defesa brasileira pôde fazer mais do que fornecer e manter material de emprego militar para as forças armadas nacionais e atuar no sentido de auxiliar a política externa, em dado período da nossa história.

No intuito de abordar nossas questões, na primeira seção deste trabalho apresentaremos algumas linhas de pesquisa das Relações Internacionais, delineando a base para argumentação na segunda seção. Nesta última, apresentaremos um panorama sobre a relação do Brasil com o Iraque durante as crises mundiais do petróleo em 1973 e 1979, buscando responder nosso questionamento, de como a indústria brasileira de material de defesa contribuiu para a execução dos objetivos da nossa política externa.

## **I – A INDÚSTRIA DE DEFESA E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Nosso objetivo será, a partir da discussão de alguns conceitos da teoria das Relações Internacionais, apresentarmos argumentos que consolidem a análise a ser empreendida na segunda seção, quando então pretendemos ser mais empíricos. Para o início da abordagem teórica, sentimos-nos obrigados apresentar e distinguir os conceitos de segurança e defesa.

Bartolomé (2006, p. 129) considera que o conceito de segurança possui conotação dupla, podendo representar um estado ou situação. Desta maneira, poderá significar a ausência de ameaças, bem como a ação que busca estabelecer a segurança, sendo que neste último sentido representa o conjunto de medidas e políticas que conduzem ao objetivo final de segurança. Portanto, segurança é um vocábulo genérico e varia na forma, dependendo do setor considerado como objeto do estudo. Deste modo, poderá abranger desde a segurança da pessoa humana, como caracterizado pelo segundo degrau da hierarquia das necessidades de Maslow<sup>3</sup>, até de uma região ou o sistema internacional. Assim sendo, a securitização<sup>4</sup> poderá ser *ad hoc*, referindo-se ao indivíduo, ou institucionalizada, no caso da segurança estatal. Neste último caso, de acordo com a ameaça, poderemos encontrar mecanismos e instituições para enfrentá-la, como no setor militar.

Conforme preconiza Marco Cepik:

Estados têm primazia como objetos de segurança<sup>5</sup> porque sua existência é uma condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo num sistema internacional caracterizado pela anarquia. (...) O desempenho relativo de um Estado no provimento de ordem pública e na defesa nacional constitui o elemento mínimo a

---

<sup>3</sup> Chiavenato (2000, p. 304 e 305) lista a hierarquia das necessidades humanas de Maslow que são (das mais primárias até as secundárias): necessidades fisiológicas, necessidade de segurança, necessidades sociais, necessidade de estima e de auto-realização. Ele observa que a necessidade de segurança leva o indivíduo "a proteger-se de todo perigo, real ou imaginário, físico ou abstrato", estando conectada com a sobrevivência do indivíduo, juntamente com as necessidades fisiológicas.

<sup>4</sup> Securitização: Buzan considera que a definição de securitização é construída a partir do estabelecimento intersubjetivo entre o que é uma ameaça existencial e a relevância dos efeitos políticos. Quando um assunto, envolvendo uma ameaça existencial, é tão prioritário que seja capaz de levar os atores a quebrar as regras estabelecidas realizando ações emergenciais ou extremas, podemos dizer que o assunto está sendo securitizado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 25).

<sup>5</sup> Objeto de segurança: serão as unidades que podem vir a ser ameaçadas existencialmente e que possuem uma relevância legítima e significativa, para qual os atores de securitização desejam garantir a sobrevivência. Atores de securitização são aqueles responsáveis por securitizar os temas de defesa, declarando que pelo menos um dos objetos de referência encontra-se ameaçado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 47).

partir do qual se pode julgar suas pretensões de obter lealdade e obediência dos seus cidadãos (CEPIK, 2003, p. 142).

Quanto à defesa, em princípio estaremos nos referindo à segurança externa, portanto, estatal. Para Buzan<sup>6</sup>, a distinção entre os assuntos de defesa e os domésticos não é rígida, entretanto a defesa tem sua agenda distinta, por envolver variáveis exógenas ao Estado ou complexo de segurança analisado<sup>7</sup>.

### **A Política Externa e a Indústria de Defesa**

A política externa é a linha mestra pela qual os Estados se orientam ao se relacionarem dentro do Sistema Estatal<sup>8</sup>. Sendo o Estado uma unidade independente e soberana, cada qual terá orientação própria no momento de interagir com os demais componentes deste sistema e tal interação ocorre através das políticas de governo, também chamadas de políticas externas, que nem sempre são explícitas e ostensivas (JACKSON e SØRENSEN, 2007, p. 20). Deste modo, a política externa na área econômica, será a maneira específica como um Estado tipifica a sua relação econômica com os outros Estados do Sistema Internacional. A Economia Política Internacional é o ramo das Relações Internacionais que tem como objeto o estudo científico das relações econômicas no Sistema Internacional.

<sup>6</sup> Os autores Buzan, Waever e Wilde serão citados apenas pelo nome do primeiro autor.

<sup>7</sup> Complexo de segurança: Segundo Buzan, existem dois tipos de complexos de segurança. Os "Tradicional Security Studies" (TSS) conceituam os complexos de segurança homogêneos como grupos de Estados, cuja percepção de segurança se encontra tão interligada com os problemas de segurança nacional estatal que não poderão ser razoavelmente analisados em separado. Os críticos desta teoria são os "Critical Security Studies" (CSS). Eles consideram que os complexos de segurança não estão fechados em setores homogêneos e específicos, formados somente por Estados. Desta maneira, apresentam a teoria dos complexos de segurança heterogêneos, levando em conta que a lógica regional poderá integrar tipos diferentes de atores. Portanto, o setor econômico integra diversos atores, sejam os Estados, nações, firmas, confederações políticas, grupos econômicos, movimentos sociais, entre outros, estabelecendo um complexo de segurança heterogêneo, visando a analisar uma questão "securitizada". (BUZAN; WAEVER; WILDE, pp. 3 e 16).

<sup>8</sup> Sistema Estatal: "Relação entre grupamento humanos politicamente organizados, que ocupam territórios distintos, não são subordinados a nenhum poder ou autoridade superior (soberanos), desfrutam e exercem um certo grau de independência com relação aos outros" (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 20).

Com relação às questões de Economia Política Internacional, Gilpin (2001, p. 93 a 102) argumenta que o comércio internacional depende de uma hegemonia que forneça as bases adequadas, portanto de lei, ordem e uma moeda estável para a realização das permutas internacionais, sem as quais se tornam impossíveis. Sendo assim, a atuação do Estado é necessária, através de uma política externa favorável, de maneira a fomentar a interação econômica. O caminho inverso será verdadeiro, ou seja, a produção e comercialização específica de produtos de defesa poderiam contribuir para o apoio à política externa de um país, uma vez que, além de ser de cunho estratégico, possui uma componente de interferência na política internacional. De acordo com Jackson e Sørensen:

Um mercado moderno se baseia em normas políticas (senão seria um “mercado mafioso” fundamentado em ameaças, subornos e forças), isto é: regras e regulamentos políticos constituem uma estrutura na qual o mercado funciona. Ao mesmo tempo, a força econômica também é uma base importante para o poder político. Se a economia é a busca da riqueza e a política é a do poder, as duas interagem de modos complicados e surpreendentes (JACKSON E SØRENSEN, 2007, p. 242).

Segundo Gilpin (2004, p. 227), uma empresa para competir internacionalmente precisa ser enxuta e flexível. Ou seja, deve possuir sofisticação tecnológica, produtos que atendam a demanda individualizada dos clientes e uma vasta malha de fornecedores. No caso das indústrias de defesa, as relações no mercado internacional se expandem para além do plano estritamente comercial, uma vez que envolvem componentes políticos, devido à especificidade do emprego do produto comercializado.

No Brasil, como veremos adiante, a base industrial de defesa se desenvolveu para atender a demanda interna. Contudo, no período enfocado neste trabalho, ela exerceu função relevante nas relações exteriores, principalmente com alguns países do Oriente Médio.

Entretanto, uma indústria de defesa independente, situada num país de posição intermediária no Sistema Internacional e produzindo equipamentos com valor militar, poderia gerar o chamado “dilema da segurança” em relação aos países próximos ou concorrentes, produzindo conseqüências diretas sobre a articulação de sua política

externa, no âmbito regional. Pois, de acordo com este modelo, quando um Estado concentra poder militar, seu movimento poderá ser percebido como uma ameaça à defesa de outros Estados, mesmo que não possua um objetivo ofensivo (HERZ, 1950). Entretanto, a indústria de defesa brasileira não chegou a atingir este estágio no período considerado, pois os equipamentos comercializados não possuíam o valor militar capaz de gerar este efeito, não representando concorrência ameaçadora à forte indústria bélica dos países centrais. Desta maneira, a venda de equipamentos para o Iraque não provocou qualquer turbulência no mercado, fato que será abordado na segunda seção.

### **Uma indústria de defesa independente?**

Tratando a defesa sob o enfoque teórico da “Escola de Copenhagen”, aqui representada pela teoria construtivista de Buzan, somos apresentados a um esquema em que são caracterizados cinco setores<sup>9</sup> para sistematizar o estudo de suas relações. No caso deste artigo, nosso interesse será focado em apresentar os setores militar, político e econômico.

O setor militar atua na área das relações de força e coerção e é tradicional no estudo das questões de defesa. A segurança militar compreende dois níveis inter-relacionados: de forças armadas ofensivas e de capacidades defensivas do Estado. As teorias tradicionais tendem a considerar as forças militares apenas para as questões de defesa, não obstante, existe uma tendência no sentido de empregá-las em missões de paz e em outras atividades subsidiárias que não sejam “ameaças existenciais” ao Estado. Tal fato se observa principalmente nas democracias avançadas, onde a defesa do Estado é uma das funções constitucionais das forças armadas, contudo não a sua única função (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 22).

O setor político, em conjunto com o militar, compõe a área limitada pelos TSS para o estudo das questões de defesa, exercendo influência na relação de autoridade, status do governo e seu reconhecimento. A segurança política visa a proporcionar a

---

<sup>9</sup> São eles: o militar, político, econômico, social e o ambiental.

estabilidade organizacional do Estado, do sistema de governo e a ideologia que lhe propiciem legitimidade. As ameaças neste setor surgem a partir de ataques aos princípios constitutivos do Estado. Por exemplo, a soberania estatal poderá ser ameaçada caso um indivíduo ou grupo questione o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governamental. Acordos internacionais poderão ser abalados por situações que ataquem as regras, normas e instituições que lhe estabeleçam a estrutura.

O setor econômico compreende as relações comerciais, a produção e a finanças. A segurança econômica abrange o acesso aos recursos, financiamento e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem estar e de poder estatal.<sup>10</sup> Este setor, apesar de não estar diretamente ligado aos assuntos de defesa, influencia os outros setores, uma vez que interfere nos assuntos securitizados. Buzan observa que existe um desejo da corrente liberal de separar o setor econômico do político, contudo as conseqüências do exercício do liberalismo econômico na área da segurança, interligando mercados e produzindo dependências, não podem ser desconsideradas ou desvinculadas da política. Entre as questões em pauta na agenda econômica, destacamos a habilidade dos Estados em possuir capacidade de mobilização independente do mercado globalizado. O dilema de países em desenvolvimento consiste em obter material militar de maior custo ou qualidade inferior, porém de origem nacional, ou adquirir material de qualidade superior ou menor custo, mas de origem estrangeira. Neste último caso, inicia-se uma dependência externa, o que poderia acarretar o controle externo da prontidão dos equipamentos, devido à necessidade de apoio logístico. Cabe lembrar que o poder militar interfere no equilíbrio da balança de poder, portanto interage com o setor político e militar (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 116).

Ainda sob este foco, no capítulo IX de *A Política entre as nações*, Morgenthau aponta nove fatores para a composição do poder nacional. São eles: 1) geografia; 2) recursos naturais (alimentos, matérias-primas – com destaque para o petróleo); 3) capacidade industrial; 4) grau de preparação militar (tecnologia, liderança,

---

<sup>10</sup> Entendemos “poder”, neste contexto, como a capacidade de o Estado para gerar e manter a estrutura política necessária à sobrevivência e desenvolvimento da sociedade da qual é responsável.

quantidade e qualidade das forças armadas); 5) população (distribuição, tendências); 6) índole nacional; 7) o moral nacional (sua instabilidade, a qualidade da sociedade e do governo como fatores decisivos); 8) a qualidade da diplomacia; e 9) a qualidade do governo. Com relação ao o terceiro item – a capacidade industrial – Morgenthau alerta que se trata de um dos mais importantes fatores para que uma nação possa atingir a condição de grande potência. Vejamos as palavras do próprio autor:

A tecnologia moderna de transporte dos artefatos de guerra e de comunicações tornou o desenvolvimento global das indústrias pesadas um elemento indispensável na formação do poder nacional. Uma vez que a vitória em uma guerra moderna depende da quantidade e da qualidade das estradas, ferrovias, caminhões, navios, aviões, tanques, bem como de equipamentos e armas de todas as espécies, desde telas contra mosquitos até máscaras de oxigênio e mísseis teleguiados, a concorrência entre nações em busca de poder transforma-se largamente em competição para a produção de implementos de guerra cada vez maiores, melhores e em maior quantidade. (MORGENTHAU, 2003, p. 234).

Um ponto importante é o fomento da indústria de defesa nacional. GILPIN (2004, p. 240 e 241) comenta que alguns economistas consideram interessante a reserva de mercado na área estratégica, principalmente a de tecnologia de ponta<sup>11</sup>, pois a proteção seria adequada para que este segmento industrial viesse a dispor de condições para, algum dia, participar do seleto grupo de produtores globais. Ele indica que a “teoria do comércio e investimentos estratégicos” poderá ser justificada em alguns casos,

---

<sup>11</sup> No caso deste artigo, extrapolamos o conceito expresso neste comentário, aplicando-o a tecnologia militar.

contudo faz a ressalva sobre a real capacidade dos governos para identificar os setores estratégicos, advertindo que esta política comercial/industrial poderá ocasionar protecionismo. No caso de equipamentos militares, a reserva de mercado pareceria uma linha de ação óbvia, contudo, este setor também poderá vir a ser atingido pelas mazelas da prática protecionista, tais como a ineficiência e a elevação dos custos de produção.

A busca por tecnologias duais, ou seja, de aplicação para a indústria militar e civil que permitam absorver a demanda de plantas industriais superdimensionadas para a produção em tempo de paz, poderia ser uma saída para o desenvolvimento de um parque industrial capacitado e para a manutenção de pessoal qualificado disponível para mobilização em situações de conflito. Contudo, o incentivo estatal, mesmo neste caso, ainda se faria necessário, principalmente para fomentar o início ao processo (SILVA, 2008, p.73).

Tratando o assunto do incentivo estatal para a produção tecnológica e industrial na área de defesa, Longo conclui:

[...] a evolução científica e tecnológica continuará no centro das políticas e estratégias governamentais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais. Tratando-se de tecnologias de defesa e segurança, o caminho óbvio é o desenvolvimento próprio e o uso soberano de seus resultados. Por consequência o mesmo princípio se aplica ao complexo industrial militar (LONGO, 2007, p.141).

## **O comércio e as Relações Internacionais**

Sob o foco do liberalismo econômico, a economia de mercado pertence a um sistema que possui uma dinâmica independente, a partir de leis próprias. A interação econômica não é um jogo de soma zero, pois os participantes do intercâmbio acabam por obter benefícios mútuos. Portanto, os Estados acabam cooperando entre si, sendo o livre comércio uma meta a ser atingida no âmbito

internacional, a fim de consolidar os benefícios da especialização na produção e divisão de tarefas. A política externa dos países deve buscar o mínimo de intervenção estatal na economia, possibilitando que as leis de mercado regulem o comércio internacional e implementem a livre concorrência. Um corolário desta teoria considera que o livre comércio internacional acaba por gerar aproximação entre os Estados, pois um dos requisitos para sua realização eficiente é um ambiente de paz internacional (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 252).

Dentro do contexto limitado para este artigo, um fator relevante que não podemos omitir é o da bipolaridade do sistema internacional vigente durante a Guerra Fria. O realismo estrutural de Kenneth Waltz considerava o sistema internacional como um esquema hierarquizado e polarizado, em que os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sustentavam as relações internacionais, empregando uma política de delimitar áreas de influência (WALTZ, 1993). Portanto, para um país em desenvolvimento lançar mão da produção e da comercialização de material de defesa em apoio à sua política externa, este procedimento não poderia infligir qualquer dano direto ao "status quo" das duas superpotências. Podemos agregar a este argumento o fato de que alguns estadistas daquele período tendiam a desconsiderar as questões econômicas como relevantes para a política internacional. Por exemplo, Charles de Gaulle considerava as questões econômicas como inferiores ou subalternas em relação aos assuntos da política de Estado, que abordavam questões mais importantes, como fazer a paz ou a guerra (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 243-245). Nesta mesma época, também alguns analistas das relações internacionais tendiam a separar a economia da política. Contudo, a partir da década de 1970 esta separação começou a ser questionada, devido a fatores como a crise do sistema econômico estabelecido em Bretton Woods,<sup>12</sup> com as dificuldades econômicas advindas pelo envolvimento dos EUA na Guerra do Vietnã. A crise do petróleo, iniciada em 1973, também contribuiu

---

<sup>12</sup> Sistema econômico de Bretton Woods: A Conferência de Bretton Woods foi realizada entre 1º e 22 de julho de 1944, na cidade de Bretton Woods, New Hampshire, EUA, com a finalidade de estabelecer as bases de uma nova ordem econômica internacional, após o término da II Guerra Mundial (SILVA; GONÇALVES, 2005, p. 11).

para apresentar as vulnerabilidades de considerar a política desvinculada da economia. Posteriormente, o término da Guerra Fria abriu caminho para a aproximação dos setores econômico e político nas Relações Internacionais, uma vez que os países recém saídos da chamada “cortina de ferro” almejavam a integração política e econômica às organizações ocidentais, evidenciando a interdependência entre os assuntos políticos e econômicos. Será nesta moldura temporal dos anos 1970 aos anos 1990 que desenvolveremos a segunda parte deste artigo.

## II - PETRÓLEO, CRISE MUNDIAL E A INDÚSTRIA DE DEFESA BRASILEIRA

As crises mundiais do petróleo nos anos de 1973 e 1979 atingiram profundamente a economia do Brasil. A matriz energética brasileira é consideravelmente dependente da energia obtida a partir daquele combustível fóssil e a auto-suficiência em petróleo, atualmente atingida, mostrava-se distante àquela época. Em grande parte, este estágio de independência foi conseguido graças ao crescente preço internacional do produto, que tornou viável a exploração de petróleo proveniente das águas profundas, na plataforma continental, a partir de atividade que requer tecnologia de vanguarda, que o Brasil desenvolveu. Os números apresentados na Resenha Energética Brasileira, do Ministério das Minas e Energia, mostram que em 1973 o petróleo representava 46% da matriz energética, ao passo que o índice reduziu para 38% em 2006. O ápice ocorreu em 1978, com o valor percentual de 50%.<sup>13</sup>

A crise de 1973 ocorreu como consequência direta da Guerra do Yon-Kippur,<sup>14</sup> quando o Egito e a Síria fizeram uso da força para atacar Israel, durante o dia do perdão na religião judaica. O desdobramento total da guerra transcorreu em dezenove dias apenas, sem registro de alteração de linhas de fronteiras. No entanto, as nações árabes reunidas, por meio da Organização dos Países

<sup>13</sup> Dados obtidos no sítio eletrônico do Ministério das Minas e Energia. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/site/menu/select\\_main\\_menu\\_item.do?channelId=1432&pageId=7523](http://www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=1432&pageId=7523)>. Acesso em 29 dez. 2008.

<sup>14</sup> O conflito iniciou com ataque das forças egípcias e sírias, no dia 6 de outubro de 1973.

Exportadores de Petróleo<sup>15</sup> (OPEP), decidiram aumentar o preço de venda do barril. A variação anotada foi de US\$ 2.77 para US\$ 11.11, em 1974, o que afetou diretamente a balança comercial brasileira.<sup>16</sup> Entretanto, com a política adotada no ano de 1977, o governo conseguiu realizar superávit (SANCHEZ DE LA CAL, 1981, p. 70). Neste período da história brasileira, o país era conduzido economicamente com base no II Plano Nacional de Desenvolvimento,<sup>17</sup> que se propunha a conseguir manter o mesmo volume de crescimento econômico que o país experimentara nos anos anteriores, durante o consagrado “milagre econômico” (REIS, 2008: 67).

O segundo choque mundial do petróleo, ocorrido em 1979, deu-se por motivo distinto daquele que gerou a primeira crise. No Irã, o Xá Mohamed Reza Pahlev, chefe de governo, foi deposto e uma revolução xiita<sup>18</sup> desarticulou o sistema produtivo daquele país. Acusado de defender o interesse dos EUA, Reza Pahlev ainda conduzia o país com pouco (ou nenhum) espaço para a oposição. Neste cenário, o líder religioso xiita – aiatolá Ruholá Khomeini – chegou ao poder, após enfrentamento do povo contra militares do Xá, em janeiro de 1979. Ainda se observam outros desdobramentos de interesse para este trabalho, mas que serão tratados adiante.

As crises mundiais do petróleo afetaram a economia de todo o globo, uma vez que geraram inflação de custos.<sup>19</sup> No caso de países como o Brasil, cujo volume da exploração nacional de petróleo

<sup>15</sup> Fundada no ano de 1960, em Bagdá, representa um cartel cuja missão é coordenar e unificar a política petrolífera dos países membros e assegurar a estabilidade dos mercados do petróleo, a fim de garantir eficiente e regular fornecimento de petróleo, renda estável para os produtores e justo retorno do capital para os investimentos na indústria petrolífera. Dados obtidos no sítio eletrônico da organização. Disponível em: <http://www.opec.org/home/>. Último acesso em: 10 jan. 2009.

<sup>16</sup> Apesar do mínimo aumento de 1,7% no consumo de petróleo e derivados, entre os anos de 1973 e 1974, observou-se acentuada variação na despesa total: de US\$ 711 milhões para US\$ 2,840 milhões, de um ano para outro, o que implicou acentuada elevação da participação deste item no total das importações brasileiras: de 11,5% para 22,5% (SANCHEZ DE LA CAL, 1981, p. 70).

<sup>17</sup> Plano para guiar as políticas econômicas. Adotado a partir do governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e montado com orientação do ministro do planejamento João Paulo dos Reis Veloso. Para mais detalhes, ver ALMEIDA, 2004.

<sup>18</sup> Os xiitas entendem que a fonte de ensinamento é apenas o Corão, o que faz deste segmento muçulmano um grupo mais radical quando comparado aos sunitas. Os xiitas são avessos a possíveis alterações de idéias e de valores. Para mais informações, ver MESSARI, 2005.

<sup>19</sup> Alta generalizada de preços que acontece porque um item muito influente na composição do custo para fabricação gera aumento na apuração final de custos da produção. Neste caso, o componente era a matéria-prima petróleo, da qual se obtinha energia (SECURATO, 2007, p. 85 e 86).

se posicionava muito abaixo do montante necessário, os choques na oferta mundial do produto implicaram endividamento em dólares, a fim de se compensar a falta de moeda forte gerada quando das compras internacionais de petróleo, especialmente a partir da segunda crise. Em 1974, o Brasil era o maior importador desta *commodity*, entre os países em desenvolvimento, e o sétimo maior em escala mundial total. Com estes dados, podemos justificar a natural expressão que o petróleo assumiu na vertente econômica e na política externa conduzidas pelo Brasil. O Iraque era, em 1977, o terceiro maior parceiro em transação comercial com o Brasil,<sup>20</sup> numa relação na qual nós éramos grandes compradores de petróleo (FARES, 2007, p. 131).

### **A política externa brasileira**

O Oriente Médio permaneceu, até a incidência das crises energéticas mundiais, como uma região pouco notada pela política externa do Brasil e a partir de então é que se ampliaram as relações. O Iraque parecia dispor de condições que davam chances para se lograr bom aproveitamento, pois o mercado daquele país representava um novo campo a ser explorado com ofertas de serviços e de produtos nacionais, já que estava ainda pouco atendido e o governo local pretendia ampliar o leque das suas relações comerciais com fornecedores estrangeiros. O aumento da receita brasileira era a forma de se buscar equilíbrio nas transações comerciais com países fornecedores do petróleo – um produto do qual tanto necessitávamos – e o Iraque, devido às condições apresentadas, mostrava-se atrativo em termos econômicos e políticos. A motivação econômica aproximou os países e gerou uma política externa compatível, como vimos na seção anterior.

Na verdade, a política externa brasileira já realizava movimento para “encurtar distância” em relação aos países árabes, desde o gradual aumento do preço internacional do petróleo experimentado a partir do ano de 1971. Vizontini trata esta aproximação como “ousada e repleta de conseqüências”, mas cujo impulso se fazia

---

<sup>20</sup> O segundo colocado era a Arábia Saudita e o primeiro lugar era ocupado pelos Estados Unidos da América (FARES, 2007, p. 131).

necessário para auxiliar na busca de retorno ao equilíbrio da situação econômica. A chamada “Diplomacia do Interesse Nacional”, do governo de Médici (1969-1974), já vivenciara a primeira crise internacional do petróleo e buscara formas de compensação para o sensível problema então iniciado (VIZENTINI, 2005, p. 49). Entretanto, foi durante o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979), com o seu “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, que o Brasil realizou aproximação mais efetiva com países árabes.

OLIVEIRA (1980, p. 561 e 562) enumera diversos empreendimentos contratados por países do Oriente Médio, dos quais citaremos apenas alguns, de forma que se possa verificar a expansão de oferta de serviços realizada pelo Brasil, entre 1976 e 1979, a fim de se demonstrar como ocorreu a aproximação comercial e política, junto a alguns países exportadores de petróleo:

- construção de rodovia, na Arábia Saudita;
- construção de dois hotéis (Novotel Baghdad e Novotel Basrah), no Iraque; e
- construção de duas ferrovias (Baghdad-H’saibah e Al Qaim-Akashat), ambas no Iraque.

Segundo FARES (2007, p. 132), a maioria destes empreendimentos sofria supervisão e até interferência do governo do Brasil, numa clara demonstração de que eles compunham negócios entre dois países, sob responsabilidade do governo e não somente da empresa contratada para realizar estes serviços. Estas transações marcavam um dos ramos mais proeminentes da relação entre o Brasil e o Iraque. Além de serviços de engenharia, o Brasil passou a exportar produtos.

A relação comercial para compra de petróleo junto ao Iraque se mostrava mais interessante do que com a Venezuela, por exemplo, pois com o primeiro país, podíamos compensar as necessidades de moeda forte (US\$), para pagamento do petróleo adquirido, com a entrega de produtos ou a prestação de serviços nacionais, ao passo que o segundo não aceitava este tipo de compensação.<sup>21</sup> Também, o volume de compras junto ao Iraque se fazia com proporções que geram fácil entendimento em relação à sua importância: em 1980,

---

<sup>21</sup> Este comércio compensado (reduzido), em termos de desembolso efetivo da moeda forte, é conhecido como *counter trade* e funciona por meio de trocas.

aproximadamente 40% do petróleo que o Brasil importava provinha daquele país; em 1981, esta porcentagem representava 50% (FARES, 2007, p. 136). Embora estejamos relatando diversos acontecimentos e apresentando dados relacionados ao comércio, não podemos nos esquecer de que as compras e as vendas concretizadas entre dois países podem ir além da mera preocupação com o preço final acordado. Pelo lado do Iraque, talvez a preocupação com preço pudesse dar a tônica das compras. Contudo, no caso brasileiro, necessitávamos ampliar as vendas junto àquela economia, de tal sorte que pudéssemos compensar a deficiência constante na comparação entre exportação e importação com um país que detinha a matéria-prima para retirada de energia, da qual tínhamos dependência para condução do projeto de desenvolvimento nacional e até mesmo para mínima administração de um país cuja matriz energética era montada com base em petróleo importado.<sup>22</sup> Por estas condições, entendemos que as relações com o Iraque eram relações mais políticas do que comerciais.

Durante o governo de João Batista Figueiredo (1979-1985), VIZENTINI (2005, 64) observa que o “Universalismo” da política externa conduziu a um processo de aumento na intensidade da cooperação com o Oriente Médio. Neste período, a prospecção nacional de petróleo naquela região foi ampliada por meio da atuação da Braspetro,<sup>23</sup> com alcance principalmente verificado em países como: Iraque, Irã, Líbia, Egito, Argélia e Arábia Saudita. Também a indústria automobilística e a indústria de material bélico realizavam vendas para países do Oriente Médio.

A política externa após 1985, da Nova República, conduzida pelo presidente que assumiu o governo<sup>24</sup> – José Sarney – no período de 1985 a 1990, mostrava sinal de alteração, num movimento de aproximação com os EUA, e não mais com países em desenvolvimento, em especial países do Oriente Médio, como tinha sido a base da política externa dos dois governos anteriores. A América do Sul transformou-se em alvo deste processo e o Brasil cultivou estreitamento de relações em direção à Argentina. O Mercado

<sup>22</sup> Atualmente, o Brasil permanece dependente do petróleo na sua matriz energética, mas atingimos auto-suficiência na produção deste item.

<sup>23</sup> A Petrobras Internacional S/A- Braspetro – é uma subsidiária da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

<sup>24</sup> O presidente eleito pelo Congresso foi Tancredo Neves, mas ele não chegou a tomar posse porque foi vítima de doença fatal.

Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 1991, como consequência deste processo.

Enfim, o Iraque, de longa data um expressivo parceiro comercial do Brasil, mais precisamente desde a segunda crise do petróleo, deixou de adquirir os nossos produtos de defesa depois que invadiu o território do Kuwait, mesmo porque aquele país teve decretado contra si um embargo da Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil deixou de vender produtos e alguns deles, embora tenham sido efetivamente fornecidos, sequer foram pagos pelo Iraque.

### **A indústria de defesa brasileira em apoio à política externa**

A indústria de defesa brasileira surgiu há séculos. Desde a prática de economia baseada no açúcar, no decorrer dos séculos XVI e XVII, a construção de navios era estimulada na Bahia, após a adaptação dos construtores portugueses com o uso das madeiras tropicais disponíveis. A descoberta do ouro nas Minas Gerais deslocou a emergente indústria de construção naval rumo ao Rio de Janeiro e, em 1767, o então jovem Arsenal de Marinha concluía a construção do primeiro navio de guerra (CONCA, 1993, p. 175). Na mesma década, o Vice-rei Gomes Freire de Andrade – Conde de Bobadela – fundou a Casa do Trem de Artilharia, também no Rio de Janeiro, com o propósito de atender às demandas por reparos de material bélico e de fundição (AMARANTE, 2004, p. 23). Praticamente cem anos depois, a Guerra do Paraguai estimulou o desenvolvimento da base industrial de defesa, cuja continuidade ficou prejudicada com o fim da guerra e durante a República Velha quase não se observou progresso. A partir dos anos 1930, a industrialização foi retomada no país e o Arsenal de Marinha modernizado, mas a assinatura do Acordo Militar Brasil-EUA,<sup>25</sup> em 1952, permitiu receber excedentes de guerra daquele país e prejudicou as iniciativas nacionais da indústria de defesa (CONCA, 1993: 177 e 178 e CUNHA, 2005: 12 e 13).

<sup>25</sup> Em inglês: *Military aid program*. Acordo que vigiu de 1952 a 1977 e terminou por vontade do governo brasileiro, em 1977, ao se sentir atingido internamente, na sua soberania, por cobranças do presidente dos EUA – Jimmy Carter –, que condicionava as vendas de produtos da assistência militar, por meio da concessão e abertura de uma linha crédito, ao esclarecimento de ocorrências ligadas à violação dos direitos humanos, registradas no Brasil (VIDIGAL, 2004: 26 e VIZENTINI, 2005: 59).

Somente a partir dos anos 1960, por vontade de se modernizar material obsoleto do qual dispúnhamos, é que se construíram condições para formação de uma indústria de defesa capaz de vender produtos no mercado externo. Em 1977, o fim do Acordo Militar Brasil-EUA demonstrou alguma confiança no fato de que o país já detinha capacidade para produzir material de defesa com qualidade, em condição de atrair compradores estrangeiros. As vendas ocorriam em escala crescente, a partir de 1975.

Há quem afirme que, devido ao acordo de fornecimento de material militar, cuja duração foi de 25 anos ininterruptos, o Brasil esteve subordinado à doutrina militar dos EUA e recebendo apenas sucata e o que interessava aos EUA repassarem para nós (CUNHA, 2005, p. 13 e FLORES, 2004, p. 33). De fato, num acordo em que uma das partes detém muito poder, o ambiente formado é capaz de gerar este tipo de ocorrência.

Neste sentido, devemos notar que os EUA possuíam o material que desejávamos e financiavam a nossa compra. Nestas condições, é até natural que se fizesse prevalecer a vontade dos governantes da outra parte do acordo. Igualmente é verdadeiro o fato de que este tipo de venda em muito auxilia o país fornecedor porque gera uma dependência prolongada nas futuras compras de material destinado à manutenção dos meios e, assim, a transação não pode ser observada apenas no curto prazo. Sob estas condições, o governo brasileiro decidiu não mais receber material de emprego militar proveniente dos EUA e fornecido com base no acordo em questão. BRIGAGÃO (1978, citado por GARCIA, 1998, p. 114) chama atenção para o fato de que nunca houve efetiva transferência de tecnologia durante a vigência do acordo, apenas a entrega de material pronto para ser utilizado.

Independentemente da capacidade tecnológica acumulada pela indústria de defesa brasileira, as vendas atuais são praticamente possíveis apenas junto a outros países em desenvolvimento. A explicação é simples: os EUA possuem indústria de defesa dotada de capacidade para fornecer, apoiar e atender às demandas das próprias FFAA e ainda realizar exportações; e a indústria de defesa da Europa, que passou por intenso processo de fusão, atende aos países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN),<sup>26</sup> cujas compras ajudam a manter a própria indústria.

---

<sup>26</sup> Nos anos 1970, a OTAN contava com 16 países.

Nos anos 1970, apesar das diferenças da política mundial atual em relação àquela década, a situação não se apresentava tão distinta em termos de clientes para a indústria de defesa brasileira. Devido à Guerra Fria, com divisão sistêmica mundial em dois blocos de influência, os EUA e a URSS faziam uso da transferência de armamento como meio para angariar simpatia e, assim, arregimentar países como aliados, de modo a mantê-los na sua esfera de influência. Ken Conca cita o trabalho de Oberg, cujo estudo tratou do fornecimento de sistemas de armas para os países em desenvolvimento, entre os anos de 1950 e 1973, e revelou concentração acentuada em poucos vendedores. Somente ao final dos anos 1970, alguns novos países exportadores, tais como a Alemanha Ocidental,<sup>27</sup> Itália, Brasil, Israel, Coreia do Sul e China passaram a disputar e a conseguir ocupar espaço no mercado comprador de armamentos, entre os países em desenvolvimento (OBERG, 1975, citado por CONCA, 1993, p. 78 e 79).

A necessidade intensa de compensação da balança comercial brasileira observada junto a países fornecedores de petróleo, aliada à capacidade nacional de produção de material de emprego militar, acumulada a partir dos anos 1970, geraram boas condições para que a política econômica e a política externa fizessem uso crescente daquele segmento industrial, de modo a conseguir fortalecer as relações. No primeiro momento a Líbia e, depois, o Iraque. Vejamos a tabela abaixo, na qual se concentram as vendas de material de emprego militar apenas para o Iraque:

**Vendas de material de emprego militar para o Iraque,  
ocorridas entre 1979 e 1989:**

SISTEMA	QUANTIDADE	DESCRIÇÃO
EE-9 Cascavel	1.026	Viatura blindada sobre 6 rodas, para reconhecimento
EE-11 Urutu	350	Viatura blindada anfíbia sobre 6 rodas, para transporte de pessoal
EE-3 Jararaca	280	Viatura blindada sobre 4 rodas, para reconhecimento
EMB-312 Tucano	80	Avião turboélice para treinamento ou ataque
ASTROS-2	67	Sistema de foguetes terra-terra
ASTROS AV-UCF	13	Veículo de controle e monitoração de tiro

<sup>27</sup> No período em questão, a Alemanha ainda se encontrava dividida em Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental. A reunificação ocorreu em 1990.

Fonte: *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*<sup>28</sup>  
*Arms Transfers Database*<sup>29</sup>

As vendas acima apresentadas não representam as vendas realizadas para o Iraque somente durante o período de 1979 a 1989: elas são simplesmente todas as vendas realizadas para o Iraque e coincidem exatamente com o período de aproximação política requerida a partir do segundo choque internacional do petróleo. A invasão militar iraquiana no território do Kuwait, em 1989, deu início ao processo que encerrou o fluxo comercial de material bélico do Brasil para o Iraque, concluído com o embargo comercial determinado pela ONU, em 1990. O Brasil então perdia o mercado que propiciara compras necessárias à manutenção e ao desenvolvimento da indústria de defesa brasileira, pois as FFAA nacionais realizavam aquisições em nível insuficiente para mantê-la. As indústrias mais afetadas foram as que mais haviam crescido e tirado proveito com as exportações: ENGESA,<sup>30</sup> AVIBRAS<sup>31</sup> e EMBRAER,<sup>32</sup> exatamente as fornecedoras do material acima relacionado, de alta tecnologia, os chamados “sistemas de armas”.

Para as indústrias de defesa, a política internacional adotada pelo Brasil, no sentido de conseguir aproximação de países em desenvolvimento, desde 1971, e os choques energéticos decorrentes

<sup>28</sup> Instituto que realiza pesquisas sobre questões de conflito e de cooperação com importância para a paz e para a segurança internacional.

<sup>29</sup> Os números relativos à produção e à venda de material de defesa no Brasil podem apresentar sensível variação, dependendo da fonte utilizada. Optamos pelos dados do SIPRI devido à credibilidade e à tradição daquele instituto.

<sup>30</sup> A empresa Engenheiros Especializados foi fundada no começo dos anos 1960 para a produção de bombas de extração de petróleo e pequenas peças de veículos. Ao final da mesma década, a empresa repotencializava caminhões do Exército Brasileiro (com troca de motor e de tração) e, na década seguinte, passou a construir caminhões e carros de combates. Os mais populares foram o Cascavel (EE-9), o Urutu (EE-11) e o Osorio (EE-T1), com vendas para diversos países (DEGL'LESPOSTI, 2006, p. 63-72).

<sup>31</sup> Criada em 1961, a AVIBRAS Aeroespacial S/A é uma empresa privada de engenharia que chegou a projetar aviões de pequeno porte. O êxito da empresa, em vendas, ocorreu com foguetes balísticos, ao final dos anos 1970, atingindo mercados da América Latina e do Oriente Médio. O carro-chefe da empresa foi o sistema ASTROS (*Artillery Saturation Rocket System*), com radares, lançadores e veículo base para acoplamento dos dispositivos. Dados obtidos em DEGL'LESPOSTI (2006, p. 58-60) e no sítio eletrônico da AVIBRAS. Disponível em < <http://www.avibras.com.br/P/index.asp>>. Último acesso em: 5 mai. 2009.

<sup>32</sup> A Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A começou as operações em 1970, a fim de suprir a demanda pela construção de aviões Bandeirante – um projeto do então Centro Tecnológico da Aeronáutica. A empresa logrou sucesso empresarial, com aproximadamente 200 fornecedores gravitando ao seu redor. Mesmo assim, até o ano de 1994 sofreu altos e baixos, que culminaram com a privatização (MARTINEZ, 2007, p. 214-219).

das crises de energia proporcionaram mercado aos seus produtos, gerando ganhos com economia de escala. Paralelamente, o modelo da indústria bélica necessitava de tal condição para conseguir crescimento (GARCIA, 1998, p. 114). Mais do que isto, os mercados de países em desenvolvimento representavam a própria sobrevivência para um complexo industrial instalado num país em que as próprias FFAA não realizavam compras significativas ou mínimas, de tal modo que garantissem a preservação do parque industrial e da capacidade mínima existentes. Ao longo dos anos 1980 e seguintes, a demanda social no Brasil ocupou espaço significativo na agenda governamental e a indústria de defesa brasileira praticamente deixou de existir. Some-se a isto o fato do país não dispor de uma política de defesa claramente definida, à época (CUNHA, 2005, p. 14). De fato, a primeira Política de Defesa Nacional, independentemente de quaisquer considerações críticas a respeito do conteúdo, foi promulgada somente no ano de 1996.

A atividade comercial desenvolvida junto ao Iraque, de 1979 a 1989, por meio dos sistemas produzidos pela indústria de defesa brasileira, auxiliou a política externa. LESSA (2004, p. 14 e 15) traça paralelo entre a atividade de Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, quando da exploração da navegação no Rio Amazonas por meio da Companhia de Navegação do Amazonas, e aponta uma vantagem geopolítica dali resultante: a manutenção da integridade nacional. Neste trabalho, indicamos que a indústria de defesa brasileira desenvolveu atitude de apoio à defesa do Estado brasileiro não somente provendo material para as nossas FFAA, atendendo ao propósito fundamental, mas auxiliando na segurança econômica e servindo de base para aproximação com um país do qual desejávamos comprar um produto fundamental, cuja falta poderia gerar colapso em todo o país, devido à matriz energética adotada.

A indústria de defesa esteve a serviço da política externa conduzida pelo governo brasileiro durante a gestão de mais de um presidente. No entanto, os acontecimentos posteriores mostram que a relação não se deu no sentido contrário, pois, se assim fosse, o governo teria adotado alguma medida efetiva no sentido de manter a indústria de defesa nacional quando se esgotou o acesso ao mercado externo, no final dos anos 1990. Ao contrário, observou-

se atitude indiferente, o que implicou que as empresas do setor, em poucos anos, praticamente declarassem falência ou se mantivessem numa condição mínima, quase vegetativa. Evidentemente, este destino final poderia ocorrer sob quaisquer circunstâncias, mesmo que o governo tivesse tentado socorrer as empresas, ainda, o processo de falência não poderia ser atribuído exclusivamente à falta de mercado para exportações, pois a gerência de uma empresa é algo muito mais complexo e engloba componentes que vão além do mercado comprador, mas fica o registro pela opção governamental adotada de “deixar acontecer”. O que aconteceu foi prejudicial para o país, como um todo, e não apenas para a indústria de defesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para reduzir o impacto do aumento gradativo dos preços do petróleo no comércio mundial, a partir de 1971, e o impacto do aumento abrupto dos preços observado após choques energéticos gerados pela redução de oferta do produto, o Brasil buscou aproximação de países produtores de petróleo, desde o início dos anos 1970.

Especialmente junto ao Iraque, o processo se deu com maior intensidade entre os anos de 1979 e 1989. Ao longo deste período, a indústria de defesa do Brasil esteve a serviço da política econômica e da política externa, uma vez que proporcionou vendas capazes de reduzir o impacto sentido na balança comercial e até mesmo na relação de poder com o Iraque, pois oferecíamos produtos com valor agregado e recebíamos *comodity*. A tecnologia contida nos produtos de defesa serviu, juntamente com outros produtos industrializados (automóveis, por exemplo) e serviços (prospecção de petróleo e construção civil, por exemplo), para compensar a relação de poder desfavorável ao Brasil.

Quando houve mudança na situação vigente, com embargo comercial decretado ao Iraque, e o modelo deixou de interessar à política externa, o governo não realizou gestão eficaz no sentido de manter a base industrial de defesa que o país conseguira desenvolver. As grandes empresas exportadoras de material de emprego militar da época, que atuaram no processo, em poucos anos se depararam

com duas opções: existência em nível vegetativo ou falência. A exceção ocorreu com a EMBRAER,<sup>33</sup> que foi privatizada no ano de 1994, quando estava próxima da falência.

Assim, a partir da nossa argumentação teórica e, considerando os dados coletados, entendemos que a indústria de defesa brasileira já esteve a serviço da política, não apenas fornecendo e realizando manutenção do material para as nossas FFAA, em atendimento às necessidades dos clientes. Mas também atuando para compensar a relação de poder entre o Brasil e o Iraque, por meio de compensação na política comercial conduzida entre 1979 e 1989, justamente no momento em que necessitávamos atingir equilíbrio, devido a deficiência estrutural no nosso país.

---

<sup>33</sup> A empresa passou sofreu profunda alteração no modelo de gestão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. **Cadernos NAE**, Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, n. 1, p. 75-118, jul. 2004. Disponível em: <[http://www.nae.gov.br/cadernos\\_nae/01brasil3t.pdf](http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/01brasil3t.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2008.
2. AMARANTE, José Albano do. Indústria brasileira de defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). **As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, p. 23-44.
3. BARTOLOMÉ, Mariano. **La Seguridad Internacional Post 11-S: contenidos, debates y tendencias**. Buenos Aires: Inst. de Publicaciones Navales, 2006. 365 p.
4. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2009.
5. BRIGAGÃO, Clóvis. 1978. Acordo de assistência militar Brasil-Estados Unidos: 1952-1977. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano XXI, n. 81-84, p. 101-109, 1978 apud GARCIA, Eugênio Vargas. Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. especial, p. 99-120, 1998.
6. BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers, 1998. 239 p.

7. CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 232 p.
8. CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 3. ed. São Paulo: Markon Books, 2000. 416 p.
9. CONCA, Ken. A industrialização militar do Brasil: o período pré-64. In: PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). **Uma avaliação da indústria bélica brasileira**: defesa, indústria e tecnologia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993, p. 173-195.
10. CUNHA, M. Boavista da. **Indústria brasileira de material de defesa**. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2005. 39 p.
11. DEGL'LESPOSTI, Eduardo H. Becker. **A indústria de defesa brasileira**: o setor de carros de combate e a ENGESA. 2006. 105 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006. Disponível em: <[http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bar/33004030080P0/2006/degliesposti\\_ehb\\_me\\_ara\\_fcl.pdf](http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bar/33004030080P0/2006/degliesposti_ehb_me_ara_fcl.pdf)>. Acesso em 24 mai. 2008.
12. FARES, Seme Taleb. O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 129-145, jul./dez. 2007.
13. FLORES, Mário Cesar. Uma estratégia para o Brasil. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, p. 27 -38.
14. GARCIA, Eugênio Vargas. Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. especial, p. 99-120, 1998.

15. GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global**. Rio de Janeiro/S.Paulo: Record, 2004. 496 p.
16. \_\_\_\_\_. **Global political economy: understanding the international economic order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001. 416 p.
17. GRIFFITHS, Martin. **50 grandes estrategistas de relações internacionais**. São Paulo : Contexto, 2004. 396 p.
18. HERZ, J. H. Idealist internationalism and the security dilemma. **World Politics**, Princeton, v.2, n.2, 157-180, 1950.
19. JACKSON, Robert; SØRENSEN, George. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 2007. 445 p.
20. LESSA, Carlos. Indústria de defesa. In: PINTO, J. R. de Oliveira; A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). **As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, p. 13-22.
21. LONGO, Waldimir Pirró e. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. **Tensões Mundiais** (Revista do Observatório das Nacionalidades), Fortaleza, v. 3, n. 5, p. 111-143, jul./dez. 2007.
22. MARTINEZ, Maria R. Estevez. **A globalização da indústria aeronáutica: o caso da EMBRAER**. 340 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1731](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1731)>. Acesso em 5 jun. 2008.
23. MESSARI, Nizar. O Islã e a política. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (Org.). **Diálogo América do Sul: Países Árabes**. Brasília: FUNAG, 2005, p. 1-34.

24. MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. 1152 p.
25. OBERG, Jan. Arms trade with Thrid World as an aspect of imperialism. *Journal of Peace Research*, v. 12 n. 3, p. 213-234, jan. 1975 apud CONCA, Ken. A industrialização militar do Brasil: o período pré-64. In: PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). **Uma avaliação da indústria bélica brasileira**: defesa, indústria e tecnologia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993, p. 173-195.
26. OLIVEIRA, Eden Gonçalves de. Balança comercial de produtos industriais. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 557-585, out./dez. 1980.
27. REIS, Cristina F. de Borja. Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista. **OIKOS**: Revista de economia heterodoxa, Rio de Janeiro, ano 7, n. 10, p. 53-77, 2008.
28. SANCHEZ DE LA CAL, Manuel. **Uma análise econométrica da balança comercial brasileira: 1965-1979**. 1981. 90f. Dissertação (Mestrado em economia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1981.
29. SECURATO, José Cláudio. **Economia**: história, conceitos e atualidades. São Paulo: Saint Paul, 2007. 270 p.
30. SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de relações internacionais**. São Paulo: Manoele, 2005. 280 p.
31. SILVA, Helder Pereira da. A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar. 2008. 120 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

32. VIDIGAL, Armando A. Ferreira. 2004. O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, p. 13-35.
33. VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 128.
34. WALTZ, Kenneth. The Emerging Structure of International Politics, **International Security** 18, n. 2, fall 1993, p. 44- 79.

## O CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL: A PROMOÇÃO DE DEBATES ENTRE MILITARES E CIVIS.

---

**Professor Dr. Cláudio de Carvalho Silveira**

*Professor do Departamento de Ciências Sociais e Educação - Faculdade de Educação da UERJ e do Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UERJ. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional da UNESP-Franca.*

### RESUMO

O texto aborda a participação do CEPE-EGN na promoção de seminários e debates entre militares e civis nos temas e questões referentes ao cenário político-estratégico brasileiro e mundial do final do século XX e início do século XXI, tais como: terrorismo, Amazônia, o Atlântico Sul e a missão da Marinha, o preparo e o emprego dos militares no mundo contemporâneo, a supremacia mundial dos EUA etc. Considera também o ambiente institucional de mudanças na formação militar-naval e no meio civil político e acadêmico brasileiro, que tem se tornado favorável a uma discussão mais ampla das questões nacionais e internacionais, no contexto democrático. Isto demonstra que há um processo de modernização institucional que permite estabelecer que a defesa é um bem coletivo e deve fazer parte da agenda da opinião pública em nosso país.

Palavras-Chave: Marinha do Brasil - Centro de Estudos de Política e Estratégia - Relações Cívico-militares - Defesa Nacional - Política Internacional.

### ABSTRACT

This paper discusses the participation of CEPE-EGN in symposiums and debates between civilians and military people on

themes about policies and strategy directions at the end of XX century and the beginning of XXI century such as terrorism, Amazonia, South Atlantic, Navy missions, employment of military personnel in world scenario, USA dominance etc. It discusses also the changes in brazilian naval and military formations, in the politics visions and academic perceptions which have become favorable in a broader sense in national and international environment. It demonstrates there is a modernization process that allows public opinion to perceive defense as a collective asset.

Keywords: Brazilian Navy - Center for the Study of Policy and strategy - Civil-military Relations - National Defense - International Policy.

## INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo apresentar e analisar as principais questões sobre o Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) da Escola de Guerra Naval (EGN) da Marinha do Brasil (MB). Ao completar 90 anos de existência, a EGN tem promovido, através do CEPE, simpósios e debates com especialistas nacionais e estrangeiros, sobre a realidade nacional e internacional relacionando-as com o pensamento político-estratégico e o preparo, emprego e missão do Poder Naval brasileiro. Neste sentido, temos a eleição de alguns temas, tais como: Amazônia Azul, Revolução dos Assuntos Militares, Guerra do Iraque, Missão da Força Naval, Estratégia Nacional, Terrorismo, Indústria Nacional de Defesa, Cultura da Guerra, Doutrina Bush, Atuação do Poder Legislativo etc.

Entendemos que a condução destes eventos representa uma dinâmica que investe num maior conhecimento da situação social para a formação dos oficiais de estado-maior, que são considerados pela corporação naval, como tendo necessidades de possuir uma capacitação no campo do gerenciamento e da elaboração intelectual, em nome do contexto atual interno e externo de maiores incertezas e dialogar com as outras instâncias governamentais e não governamentais. Há também uma tentativa de aprofundamento das relações com os civis, notadamente do meio acadêmico, o que permite maior intercâmbio de idéias e informações que são avaliados segundo a lógica da cultura da organização militar e sua

modernização. Notamos ainda, que isto é um processo autônomo, tal como ocorre nas demais Forças Armadas (FFAA) brasileiras, voltado para criar uma certa legitimação das escolas militares e sua adaptação aos novos tempos, os quais exigem maior preparo dos seus oficiais, ao criarem também os seus centros de política e estratégia, inspirados nas experiências dos países estrangeiros e de algumas universidades civis nacionais. Este é um exemplo de como as transformações sociais vão influenciando as instituições militares, ao mesmo tempo em que elas vão se organizando para manter seus interesses corporativos diante da realidade, no tocante ao regime democrático e às mudanças ocorridas na educação brasileira nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Assim, é relevante apresentarmos as finalidades do CEPE a partir da sua criação como uma forma de contribuir para a formação dos oficiais-alunos dos cursos de estado-maior da EGN e fazer uma articulação com os meios: governamental, empresarial acadêmico e societário. Neste sentido, descrevemos alguns dos temas presentes nos debates, de acordo com o exposto pelos civis convidados para discuti-los com a oficialidade sob diferentes perspectivas de análise. Depois de realizar alguns trabalhos abordando o pensamento estratégico militar-naval, aqui nos detemos no tipo de enquadramento feito por alguns intelectuais civis que participaram dos eventos promovidos pela EGN.

O trabalho está estruturado em duas partes e uma conclusão. Na primeira parte fazemos uma apreciação sobre algumas implicações sociológicas acerca da cultura brasileira e a educação, vinculando-as à formação dos oficiais-marinheiros. Levantamos também os aspectos que se relacionam ao contexto acadêmico, mais especificamente na criação da área de estudos estratégicos. Na segunda parte, tratamos do conteúdo daqueles temas que foram expostos pelos intelectuais e funcionários civis, especificamente no caso da região amazônica, do combate ao terrorismo e das missões das FFAA e as revoluções dos assuntos militares.

Por fim, fazemos considerações gerais à guisa de conclusão, de acordo as análises levantadas pelos participantes e as nossas questões sobre os eventos realizados.

## **A Educação Militar-Naval Brasileira e os Estudos Estratégicos**

A EGN, fundada em 1916, tem sido uma instituição de ensino militar-naval que segue o curso das demais escolas de estado-maior das FFAA brasileiras, preocupadas em desenvolver um tipo de formação voltada para o contexto do século XXI dentro e fora do Brasil. O CEPE-EGN foi criado em 1976 e regulamentado em 1991, como responsável pela promoção de seminários e debates de interesse sócio-político. Nosso entendimento é o de que a criação e a dinamização deste tipo de órgão passaram a ter importância dentro das escolas de estado-maior a fim de fomentar a prática da discussão dos temas e problemas que envolvem a missão, preparo e emprego dos militares, levando à consolidação de um tipo de oficial que seja um soldado-intelectual e / ou soldado-gerente, como exigência da realidade atual do mundo globalizado. Como se sabe, tais escolas, assim como a Escola Superior de Guerra (ESG), foram fundadas no século XX seguindo, sobretudo, os modelos francês, estadunidense e inglês, em consonância com as FFAA dos países da América Latina, mais especificamente, do espaço do Atlântico Sul. Isto foi feito dentro de uma lógica de modernização da organização militar, com vistas à melhor preparação para o combate, desde a Primeira Guerra Mundial. Em cada momento houve a importação de um ou outro modelo de concepção político-estratégico e doutrina, que foram sendo adaptados com mais ou menos propriedade à situação brasileira. Tal procedimento não tem sido próprio apenas das escolas militares, mas, é também uma prática bastante comum na educação civil, notadamente, no nível acadêmico brasileiro ao longo de sua história. Tenta-se criar um modelo explicativo que visa aprender com o ocidente e enquadrá-lo nas características nacionais ou simplesmente, ler a situação nacional a partir de um enquadramento teórico importado, sem muito senso crítico sobre a validade da sua explicação para um país distinto e razoavelmente distante da estrutura ocidental na qual esse modelo foi originariamente concebido. Isto é, nem sempre fazemos uma “redução sociológica”, de acordo com a proposta de Guerreiro Ramos (1965). Não obstante, há as iniciativas de construir um modelo autóctone, com a busca incessante da originalidade e da justificativa do patriotismo nacional, o que classifica as formas estrangeiras

como bastante ineficazes para explicar um país supostamente mais complexo e problemático como o Brasil. Neste aspecto, há um dado esforço para explicar o quanto nós somos “sui generis”, o que pode desembocar uma ênfase pessimista ou otimista, que chegue ao derrotismo ou ao ufanismo. Essas tendências são incitadas e difundidas segundo o contexto histórico-político, não se prendendo exclusivamente ao regime político, podendo ser encontrados na ditadura ou na democracia, levando em conta as pressões exercidas pelos países desenvolvidos e as incertezas no plano político-estratégico, onde está situada a realidade brasileira no contexto regional e mundial. Há os que se pronunciam de maneira moderadamente otimista e os que são pessimistas quanto às nossas possibilidades no plano estratégico da defesa e da segurança.

Há outro elemento importante que precisamos considerar sobre o desenvolvimento desses centros de estudos estratégicos militares que está relacionado às transformações da educação na sociedade brasileira. Como outras organizações as FFAA perceberam e, ao mesmo tempo, foram levadas a dar um tipo de formação mais apropriada aos seus praças e oficiais. Pode-se dizer que as instituições militares passaram pelo processo de modernização / pós-modernização que afeta a cultura societária, conforme já enfatizamos em trabalhos anteriores sobre a MB (Silveira, 2002). Temas e questões ainda subestimados ou inexistentes o passado passaram a ter relevância partir das transformações culturais de cunho tecnológico, como a educação a distância e o multiculturalismo, dada a valorização dos direitos humanos e as minorias sociais, os novos conflitos étnicos, as questões ambientais, as contenções à soberania estatal etc. De um modo geral, considera-se uma mescla de novas e velhas ameaças de origem estatal, para-estatal e não-estatal que vão influenciar na carreira militar e a sua função na sociedade.

Esses elementos externos são conjugados a outras características mais endógenas, como a mudança de uma educação tradicional para outra algo mais atual, que pretenda discutir criticamente, estimula a criatividade e a reflexão e o desenvolvimento de novas competências ajustadas ao padrão tecnológico vigente. Isto é feito dentro de uma linha de raciocínio apoiada nas concepções e métodos da administração de empresas e organizações públicas que são consagradas no mundo contemporâneo. Os oficiais precisam

estar mais preparados para reformular de conceitos, paradigmas e procedimentos associados ao contexto hodierno (Silveira, 2005). É notório que a educação brasileira tem sofrido modificações substantivas em todos os seus níveis a partir dos anos 1990, culminando com as discussões e propostas sobre a necessidade de uma reforma universitária (Brock & Schwartzman, 2005). A educação superior expandiu seu contingente docente e discente na graduação e na pós-graduação, assim como as transformações tecnológicas ocorridas modificaram as possibilidades de utilização de métodos e técnicas de ensino-aprendizagem. Estas criaram outras tantas oportunidades de qualificação profissional, aliadas às exigências do mundo do trabalho, que exige capacitação de recursos humanos para as gerações mais jovens e as mais idosas. Por isso exige-se, então, uma postura mais intelectualizada no tratamento das questões relacionadas ao trabalho por parte daqueles que o executam no interior das diversas organizações sociais.

As circunstâncias atuais cobram a necessidade tácita dos militares estarem conectados e antenados com o mundo acadêmico, ao mesmo tempo em que visam preservar a sua autonomia institucional, que fortalece a criação desses centros de estudos. Com isso, visam acompanhar as tendências das FFAA dos países ocidentais e da América Latina, presentes nas suas universidades e academias militares. Como se sabe, os centros e núcleos de estudos passaram a existir no Brasil a partir da transição política para a democracia com o objetivo de refletir sobre a situação dos militares. O Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas (NEE-UNICAMP) foi o primeiro, por razões institucionais, logo seguidos do Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas Públicas e Estratégia da Universidade de São Paulo (NAIPPE-USP) e do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (NEE-UFF). Mais tarde foi criado o Grupo de Estudos Estratégicos da Coordenação de Pós-Graduação em Engenharia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEE-COPPEAD-UFRJ). Outras instituições acadêmicas criaram órgãos que, embora não tenham o termo “estudos estratégicos”, em seu nome, seguiram desenvolvendo pesquisa e formação de pessoas relacionadas à temática da defesa nacional, segurança internacional, história e memória militar, como o Centro de Pesquisa e

Documentação da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), o Arquivo Ana Lagoa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e, mais recentemente, do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade Estadual Paulista, campus de Franca (GEDES-CELA-UNESP-Franca). Estas e outras instituições colaboram e articulam debates, pesquisa e intercâmbios com as Escolas de Estado-Maior, além de vários órgãos do governo federal, localizados nos ministérios, além das empresas privadas e das organizações não governamentais. De um modo geral, estes espaços acadêmicos sustentaram e foram derivados das discussões encaminhadas pelos GTs da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) : Elites Políticas e de Relações Internacionais e Política Externa e muito, especialmente, pelo GT Forças Armadas, Estado e Sociedade a partir dos anos 1980.

Os estudos estratégicos têm ganho um espaço maior nas escolas de estado-maior no brasileiras. A promoção de simpósios e seminários na MB e nas outras FFAA atende às necessidades institucionais dos cursos de formação no nível de estado-maior e às demandas de inserção dos militares no meio acadêmico nacional, com uma significativa passagem do mundo militar ao civil depois da reforma às portas de alcançar o coronelato / generalato. Muitos oficiais-marinheiros vão se tornar professores e alunos das instituições universitárias civis, ou anda, membros de ONGs e de empresas públicas ou privadas. Por isso se especializam em determinadas áreas de conhecimento, fazendo alguma pós-graduação, tentando se capacitar para a vida depois de deixar a caserna. Assim, as FFAA passaram a patrocinar e a sediar alguns dos eventos na área como, os Encontros de Estudos Estratégicos, tal como realizados pela Secretaria de Estudos Estratégicos da Presidência da República (SARE) no governo Collor e nas suas novas versões na Escola de Comando e Estado-Maior do exército (ECEME) na EGN e no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República GSI, depois de haverem sido realizados pelas universidades públicas e privadas nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e em Brasília.

Contudo, a articulação desses eventos permitiu que os militares centralizassem a Secretaria dos Estudos Estratégicos, que congrega alguns civis e militares envolvidos nessa área, funcionários dos

ministérios federais. Há um estímulo governamental para que os estudos estratégicos sejam difundidos, ao lado do conhecimento da defesa nacional, como é o caso da Secretaria de Estudos e Cooperação do Ministério da Defesa (MD) e a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da presidência da República (GSI). Além disso, existe a criação dos seminários de defesa nacional para professores e alunos civis e militares, com o intuito de manter intercâmbio cultural e de criar uma consciência maior sobre as questões de defesa nacional para a juventude brasileira.

Em vista do exposto, nosso intento é apresentar e analisar a seguir, os objetivos do CEPE-EGN na promoção de debates de temas de interesse nacional durante os primeiros anos do século XXI. De modo mais específico, nos deteremos em tratar da contribuição que alguns civis têm dado à instituição militar-naval, abordando alguns desses temas diante das necessidades da defesa nacional.

## **Os Objetivos e Debates do CEPE-EGN**

O CEPE promoveu recentemente muitos debates sobre uma variedade de temas: Amazônia, revolução de assuntos militares, situação dos Estados Unidos da América (EUA) pós 11 de setembro, Oriente Médio, missões das FFAA na garantia da lei e da ordem, planejamento das operações navais, segurança das águas jurisdicionais brasileiras e as atividades econômicas, comando na guerra, indústria bélica e a atuação do Poder Legislativo na conjuntura nacional. Conforme publicação própria, o CEPE se apresenta da seguinte maneira:

“O Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), órgão de assessoria executiva do Diretor da EGN, foi criado em 1976 e teve seu Estatuto aprovado em 1991. Esse documento estabelece sua finalidade como sendo a de “contribuir para o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro” e prevê a constituição de um Corpo de Colaboradores Permanentes. No momento, o Corpo de Colaboradores Permanentes do CEPE é constituído por 17 Almirantes-de-Esquadra, 17 Vice-Almirantes, 9 Contra-Almirantes, 8 Capitães-de-Mar-e-Guerra, 1 General, 1 Embaixador, 1 Conselheiro e 3

Professores. As tarefas do CEPE, descritas no artigo 15 do Regimento da EGN, são as seguintes: *estudar, analisar e avaliar documentos ou publicações de relevante interesse para a MB; promover debates, seminários e simpósios para discussão de assuntos de interesse da MB; e promover a seleção, elaboração e disseminação de leituras selecionadas, ensaios, monografias e livros, por meio do Conselho Editorial, visando despertar interesse para temas relevantes, além da atualização e disseminação de conhecimentos*”. (EGN, 2001).

Nosso posicionamento é o de que existe validade na criação de um espaço institucional como o CEPE, desde que esteja articulado com as outras FFAA e as universidades, dentro de uma moldura estabelecida pelo MD. As universidades civis podem e devem continuar cooperando na expansão do debate político-estratégico, bem como na realização de convênios de formação de pessoal civil e militar, como por exemplo, o Programa de Apoio ao Ensino Científico e Tecnológico à Defesa Nacional (PRÓ-DEFESA), instituído em 2005 pelo governo federal. Este programa reúne as características e possibilidades das universidades e das academias militares que podem ser reunidos para produzir conhecimento e capacitar os profissionais, criando uma massa crítica capaz de elaborar análises e patrocinar sugestões no âmbito dessa temática, como é o caso de C&T, segurança internacional e defesa, educação para a defesa, história militar e cultura brasileira etc. Entendemos que o CEPE-EGN não deve ser um espaço de mero aumento da autonomia institucional em relação ao aparelho de estado. Ao contrário, pode contribuir para estabelecer vínculos maiores com o poder civil e a sociedade da qual fazem parte, pois o debate acerca dos temas pertinentes à defesa nacional é, em si, um ato de justificativa da necessidade de maior entendimento que vê se travando e se consolidando no contexto democrático. Isto significa dotar a comunidade de defesa de um potencial de aprofundamento da relação entre civis e militares a bem da democracia e do desenvolvimento do país nas diversas áreas da ciência e da tecnologia. Conforme mencionamos anteriormente, já tratamos de mostrar esta importância ao pesquisar a formação militar-naval brasileira, considerando conteúdo do discurso feito pelos oficiais da MB. Entretanto, aqui pretendemos enfatizar a participação dos civis nos simpósios e debates promovidos pela corporação através do

CEPE para retratar que tipo de civil e de argumentação usa em contribuição ao pensamento político-estratégico feito no país que pode ser destinado a colaborar como uma referência de análise e planejamento da defesa nacional brasileira, no que tange à missão da MB. Nisso, reconhecemos a tentativa da corporação naval em articular uma discussão que seja encaminhada por intelectuais de diferentes perspectivas e tendências, contribuindo para a pluralidade da ordem democrática.

Assim, trataremos de exemplificar a contribuição dos civis com três dos temas referidos acima, por nossa livre escolha, em função das limitações deste trabalho: a região amazônica, o terrorismo e a revolução nos assuntos militares. Sabemos que todos estes e os demais merecem uma reflexão específica à parte, o que poderia vir a ser feito noutra ocasião. Escolhemos estes três assuntos por sua importância no cenário interno e externo, que implicam na discussão de novas questões para a missão, preparo e emprego, ou seja, para a construção da identidade atual da MB. Lembramos que, para exemplificar tais argumentos e as suas implicações para o preparo e o emprego militar-naval, escolhemos temas que implicam no pensar as atribuições clássicas e as novas missões, como desafio para analisar as atribuições da Força Naval brasileira.

Os argumentos aqui apresentados pelos civis são, na sua maioria, moderadamente otimistas em relação ao país e ao subcontinente e pessimistas em relação aos EUA e o crescimento de sua presença no mundo, pois ela se reflete na maneira como este país passa a se relacionar com a América do Sul. Por isso o surgimento das propostas de busca por caminhos alternativos, como é o caso de maior aproximação com a Europa e a Ásia.

## **Amazônia**

A região amazônica é o alvo de maior preocupação em termos dos recursos efetivos que o Brasil possui para fazer frente às hipóteses de ameaças relacionadas a ela. Por isso, o assunto carrega uma dose maior de pessimismo dentre os demais aqui apresentados, segundo o que descrevemos a seguir.

Sobre a Amazônia houve um seminário no CEPE a respeito do conceito de “Amazônia Azul” para explicar a importância do uso de

nosso mar jurisdicional com a participação de um especialista da Secretaria Especial da Pesca e uma engenheira da Petrobrás. A MB desenvolve atividades técnico-operacionais e cívico-sociais nesta região, onde também conta com a presença do Exército Brasileiro (EB) e da Força Aérea Brasileira (FAB). O trabalho de fiscalização da navegação fluvial e a proteção do litoral norte é muito importante para a presença da MB na região. Contudo, o termo “Amazônia Azul” ganha notoriedade porque passou a se uma metáfora criada no interior da corporação para tentar explicar a população brasileira para a importância do mar e motivá-la a desenvolver uma consciência de maritimidade. Nestes termos, a metáfora visa dotar as águas marítimas de um significado bastante ampliado, para além da visão comum da importância turística e mercantil do litoral brasileiro. Aqui há uma tentativa de difundir por todos os meios a idéia de que temos um patrimônio cultural e ambiental cheio de riquezas, como a pesca, os nódulos polimetálicos e as jazidas de petróleo exploradas ou em prospecção. Dessa forma, combina-se com a Sociedade dos Amigos da Marinha (SOAMAR) um projeto de envolvimento dos estudantes universitários para se candidatarem a um prêmio sobre o tema. Este concurso tem a participação da MB, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) da Petrobrás e associação de seus engenheiros, do sindicato dos armadores e de várias outras empresas.

Outro exemplo foi a promoção de dois debates sobre a região amazônica, envolvendo especialistas civis e militares, como parte de uma estratégia de divulgação e publicidade, que funciona como uma ação cultural significativa para a sociedade brasileira, mas, é também uma maneira da corporação se apresentar ao país e dizer-lhe que precisa de uma Força Naval que tem como missão precípua defender seus interesses no mar. Para tal, é mister incrementar os recursos financeiros capazes de promover a modernização dos meios navais existentes e construir outros a médio e longo prazo. Na percepção militar, a defesa da região amazônica é subsidiada pela visão mais técnica e especializada com base no conhecimento geográfico sobre a conformação física, as divisões e as subdivisões, as estimativas para fazer um inventário da Hiléia, o potencial hídrico, a necessidade de saber do seu patrimônio genético e as questões acerca do uso do solo no campo da mineração e da agricultura

(Gama e Silva, 2003). Como é próprio da mentalidade militar, sempre se evoca as tramas possivelmente articuladas pela superpotência, como aís ma vez ocorre com os assessores de W. Bush, como Wolfowitz, que manifestou a preocupação com a defesa da região por seu país, o qual, juntamente com a Agência de Inteligência do Ministério da Defesa dos Estados Unidos (DIA), considerou-a uma hipótese de guerra, e as ONGs, que intentam “preservar” e conhecer a sua s características com o intuito velado de domina-la através da ciência. Volta-se aqui à responsabilidade governamental: fazer um zoneamento ecológico econômico, proteger as entradas e saídas terrestres e fluviais, além do espaço aéreo da região e impedir a atuação de empresas estrangeiras. Proteger a Amazônia significa também proteger a região das atividades ilícitas na esfera criminal nacional e transnacional que encontram mais facilidades nesta parte do país para se proliferar (Barbosa, 2003). Assim descreve-se que as FFAA precisam estar articuladas para ajudar a o governo a lidar com estas ameaças e cumprir as determinações da Política de Defesa Nacional (PDN) para a região nos pelotões de fronteira nas águas ribeirinhas e nas cidades, revitalizando o Programa Calha Norte (PCN) e aprofundando o funcionamento do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Um quadro mais amplo da disposição da máquina militar no espaço amazônico justificaria a transferência de unidades e criação de outras, como se fez em relação ao Batalhão de Fuzileiros Navais, procedimento bastante significativo na evolução do preparo e emprego da Marinha. Estas além das as diversas atividades cívico-sociais na área de saúde e educação, proteção ambiental, demarcação das terras indígenas são ações que podem ajudar na implementação de uma política de desenvolvimento sustentável e na preservação dos interesses nacionais brasileiros.

Notamos que sobre o tema da região amazônica, houve pouca participação de civis como expositores, por razões de força maior. A visão política sobre a região amazônica ressalta que ela é “o nosso maior desafio”, ao mesmo tempo fonte de preocupações constantes de todos os brasileiros, e razão de orgulho por ser parte do território nacional, de tanta diversidade e alvo de biopirataria, a Amazônia, conforme expressa o senador Artur Virgílio (2003). Este tipo de argumentação é ao mesmo tempo otimista pelo potencial natural

da região, e também pessimista, por causa das ameaças que pairam sobre a sua fauna e a flora, o que vão desde a preservação do cupuaçu como patrimônio nacional a rechaçar as tentativas da comunidade internacional em declarar a Amazônia como patrimônio da humanidade. Em vez disso, ela deve ser, sim, um “patrimônio a serviço da humanidade”, mas não se submeter ao seu controle total em termos políticos e militares. Aqui o senador expressa uma visão parecida com as motivações de Rodon: é necessário que os brasileiros conheçam a Amazônia, do mesmo modo que o governo integre as suas ações interministeriais para atuar na região, como pode ter sido feito com o SIVAM.

Em nossa perspectiva esse tipo de discurso que foi assumido pelo setor de relações públicas da corporação opera como um “lobby” a fim de criar uma base de legitimidade na opinião pública e nas esferas governamentais, a fim de fugir do risco de sucateamento e da inoperância tática por causa da defasagem tecnológica. Conquanto o EB e a FAB tenham respectivamente o Projeto Calha Norte e o SIVAM para dar conta, a MB toma uma atitude de mostrar seu papel nos dois espaços físicos, cujos riscos de expropriação estrangeira e desastres ambientais possam calar fundo nos corações e mentes dos brasileiros, renovando-lhes o nacionalismo. Assim, para a MB não basta mostrar apenas este espaço como responsável pela geração de uma considerável quantidade da energia utilizada cotidianamente pela população. É significativo indicar que o mar é um ambiente inexplorado e desconhecido em sua fauna e flora. Este é um argumento mais fácil de ser entendido pelos civis do que pura e simplesmente a preparação para a guerra clássica e as possibilidades de conflitos existentes em nosso tempo.

## **Terrorismo**

Verificamos que, nas análises dos civis participantes dos debates do CEPE sobre terrorismo, há uma preponderância de um otimismo regulado a um pessimismo circunstancial, onde se busca localizar os problemas e possibilidades do país no cenário regional e internacional. Isto é o que se dá com a visão sobre as FFAA no século XXI e o preparo-emprego militar-naval. Conforme podemos

ver na abordagem de Clóvis Brigagão (2001) na discussão sobre a situação pós-11 de setembro, as posições variam da constatação de que nosso país está numa Zona de Paz e Cooperação (ZPCAS), onde inexistem atividades terroristas, assim como existe a tentativa de aproximar o Brasil e seus vizinhos com as denúncias de atividades da Al Qaeda a na Tríplice Fronteira. Esta informação teria sido plantada pelo governo dos EUA e do Mossad, que reforça a linha conservadora, oportunista e alarmista dessas instituições. É certo que as preocupações com as atividades das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) sugeriram como algo a mais que pode ser combinado com as perspectivas daquela organização, o que teria uma repercussão bastante negativa não só para esse tipo ação política nefasta, mas, também, para desestabilizar a situação por si só, sempre preocupando da integridade territorial amazônica brasileira, que já sofre com as suspeitas de cobiça internacional pelos países do Norte e as ONGs. Em Brigagão notamos uma postura otimista regulada, que investe na instrumentalização do multilateralismo para conter a prepotência e a arrogância dos últimos anos da administração W. Bush, quanto da realidade formada pelo ambiente regional que propicia a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e da ZPCAS. Aliado a isso está a necessidade do maior envolvimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a conveniência da evocação do Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca (TIAR) adaptada a uma circunstância de guerra não convencional para combater o terror e chegar a um entendimento.

Sobre o terrorismo evidencia-se, após 11 de setembro, um “novo tipo de guerra” entre grupos armados e o Estado com um atentado acompanhado pela mídia, que mostrou o arruinamento de dois símbolos do poder dos EUA, de acordo com o embaixador Marcos Azambuja (2001). Isto que ocorreu como um aviso à comunidade internacional desafiou a capacidade do poder estatal para expressar seus objetivos. Por isso, seria relevante pensar nas lições advindas deste tipo de ação, que é não só um ultraje à paz, mas ainda um ferimento na lógica do sistema internacional, o que impede a disseminação do diálogo. O embaixador considera-se importante levar em conta estes aspectos para o mundo não enveredar no autoritarismo e a ascensão da barbárie. Os EUA foram

vistos como um país que precisou agir com cautela, consultando os aliados, buscando ouvir o Conselho de Segurança da ONU, mesmo levando em conta as divisões internas do governo W. Bush entre os moderados, como por exemplo, Collin Powell e os falcões, como Paul Wolfowitz. Como se sabe, a segunda versão ganhou as disputas internas no governo Bush com o qual os EUA passaram a ter uma posição mais acirradamente unilateralista e de extremas restrições aos direitos civis, incitando opinião pública internacional contra os vilões, mas atingindo a cultura árabe como um todo, repercutindo até na Conferência Islâmica. Para Azambuja o problema foi a visão maniqueísta implementada entre o Oriente e o Ocidente juntamente com a imposição de uma verdade absoluta, assemelhando-se ao terrorismo radical e fundamentalista. Isto levou a um tipo de isolamento dos EUA e à retomada das pressões da indústria bélica, como a tentativa de ressurreição do projeto de escudo espacial anti-míssil. Em contraste, a busca pela paz deve assumir a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a recusa da Lei de Talião, além de desenvolver as medidas de confiança mútua entre as partes.

A questão da luta entre o Ocidente e o Oriente foi levantada também por Livia Barbosa (2001). Para ela, mesmo para Samuel Huntington esta dicotomia já não servia para analisar o quadro mundial, levando-o a criar a denominação dos "blocos civilizatórios" onde estão a América Latina, o Mundo Árabe, e a África. Esta analista considerou que tal percepção deve ser posta em cheque por causa da herança comum apesar das muitas diferenças entre os ocidentais. Isto se dá porque, até mesmo os islâmicos compartilham de valores culturais em muito semelhante a do ocidente, embora também haja diferenças significativas, como o caso da religião, com tradições fundamentalistas e progressistas em ambos os casos.

Notamos aqui a ênfase em adotar outra maneira de entendimento sobre a realidade árabe, que contemple a sua diversidade interna e se afasta do maniqueísmo etnocêntrico reforçado pelo unilateralismo. Isto levou a desenvolver um tipo de justificativa das ações militares como se Bush tivesse carta branca para empreender a sua caçada aos terroristas. Certamente por pressão da opinião pública internacional e dos próprios aliados europeus, os EUA passaram a destacar que a guerra não era contra o mundo árabe, mas, sim contra os terroristas de origem árabe.

Nem por isso os árabes deixaram de ser tratados como suspeitos dentro e fora desse país por parte de agentes do governo e da população.

Um novo modelo de análise foi igualmente reivindicado por Mônica Herz (2001), diante do que se chama “nova forma de confronto”, num contexto de transnacionalização e modernidade tardia, com: a incapacidade do estado para controlar o território, o desprezo pelos direitos humanos e com uma intervenção militar que não garante a estrutura estatal responsável pelo controle seja efetivo. Esta autora também reforçou o equívoco da posição dos EUA, quanto ao erro das ações do governo em deixar de lado as determinações de tempo e espaço da luta contra o terror, o que, leva à contestação do significado de uma guerra que possa ser considerada justa por parte da chamada “coalizão anti-terror”. Esse país se expressou e agiu de maneira falaciosa, reforçando a identidade transacional islâmica como reação ao preconceito, mesmo sem ter assumido abertamente sua visão reducionista de potência dominante, o que acabou repercutindo nas relações internacionais, principalmente no conflito entre árabes e israelenses. Para Herz, os EUA são criticados porque insistem na sua política unilateral, atraindo a ONU à sua conveniência nas resoluções contra o terrorismo internacional, daí, a saída seria a criação de um plano de reconstrução capaz de provisão e manutenção da paz em condições mínimas no Oriente Médio. A posição desse país nessa região repercutiu, ainda, na sua relação com a América Latina por causa do Plano Colômbia e das denúncias feitas às suspeitas de operações terroristas na Tríplice Fronteira trazendo importantes questões para a situação brasileira.

Para Francisco Teixeira (2001) esta questão da Tríplice Fronteira foi especialmente significativa. A postura brasileira inicialmente foi de “perplexidade e paralisia”, com suas implicações econômicas no plano interno e externo, conforme se pode ver pelo Itamaraty e seu esforço de agregar os países americanos evocando o TIAR como forma de manifestar solidariedade aos EUA. No plano interno, Teixeira ressaltou que a discussão da crise e as suas possíveis implicações para o Brasil deixou de contar com a presença do MD. Isto ocorreu porque o governo Fernando Henrique Cardoso não manifestou interesse em enviar tropas ao Oriente Médio, mas

mobilizou-se para fortalecer a defesa civil nacional através do Ministério da Justiça (MJ) e do GSI. Entretanto, o MD só veio a se manifestar tempos depois, sob pressão dos meios de comunicação que contribuíram para aumentar as informações sobre as suspeitas dos EUA da presença dos terroristas na Tríplice Fronteira, o que causou muita irritação ao Planalto. Essas suspeitas foram levantadas pelo mesmo grupo de membros conservadores do governo desse país, referidos anteriormente por Azambuja, ocupam os cargos relacionados aos vínculos com o nosso subcontinente, que denotando desprezo às reais necessidades da região. Teixeira traçou todo um percurso das ações do a Polícia Federal (PF) e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) ao investigar o caso que passou a ter repercussão na mídia internacional, por causa das denúncias do governo dos EUA e do Mossad. Tal fato fez com que a diplomacia brasileira, então preocupada com as questões comerciais com o Canadá, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o MERCOSUL, passou a ter que considerar esses fatos de risco para a estabilidade regional e a responder até que ponto as declarações dos EUA sobre os terroristas tinham algum fundamento. Em relação a isso Fernando Henrique Cardoso fez um discurso no exterior lembrando a necessidade da comunidade internacional ter que implementar ações mais amplas para reduzir a desigualdade e a instabilidade entre os países do Norte e do Sul e diminuir as pressões terroristas.

Assinalamos que o relato de Teixeira é útil para percebermos o alheamento do MD na participação do debate da crise. Se por um lado o governo de Cardoso quis enfatizar uma resposta não belicista aos acontecimentos, foi inevitável que a componente militar fosse cogitada, pois se tratava de dar ou não apoio à um chamado de construção de uma coalizão proposta pelos EUA. Apesar das críticas do autor podemos considerar que o não envolvimento do MD era fruto da determinação governamental de não demonstrar que o país tivesse vontade em contribuir diretamente para a mesma. Deste modo, ele resolveu apostar suas fichas na credibilidade da ação diplomática.

Foi justamente com esta idéia que o embaixador Mário Gibson Barboza (2001) apelou para a tradição brasileira de fazer diplomacia bem aceita no concerto internacional, lembrando a proposta de

Raul Fernandes sobre a criação da Corte Internacional de Justiça, através de um conceito paradoxal de “cláusula facultativa de jurisdição compulsória”, um ovo de Colombo de extraordinária engenharia jurídica. Para Azambuja seria importante para combater o terrorismo atual, que se apresenta como um inimigo invisível que não se recusa a morrer. Sua concepção desautoriza o emprego das FFAA brasileiras para lutar contra os terroristas, mas, seria bem-vinda uma reforma da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), porque esta não contempla a realidade do mundo atual. No plano institucional, esta organização deve-se seguir o exemplo da OEA considerando o terrorismo como crime de “lesa humanidade” para combater a barbárie. Neste sentido, um esforço significativo seria construir algo parecido com o Plano Marshall a fim de ajudar o Oriente Médio a superar as suas dificuldades.

Um civil de posição centrista, ao mesmo tempo autor de críticas e de apoio aos EUA foi o embaixador Afonso Arinos de Melo Franco (2001) concordou com a visão de ser o 11 de setembro um “crime contra a humanidade”, onde, o ocorrido foi apenas a “ponta de um iceberg” de uma articulação internacional bem maior. Sua posição em relação aos EUA se divide em dar razão à solidariedade emprestada pela comunidade internacional, pois esse país, apesar de suas falhas, já ajudou a Europa três vezes no século XX: nas primeiras duas guerras mundiais e na luta contra o comunismo. Entretanto, Arinos se escorou na doutrina social cristã da Igreja Católica para buscar a paz e a cooperação mundial, respondendo o ódio com “justiça e amor”, sem fomentar a vingança, mesmo considerando que o terrorismo também é fruto do comportamento diante dos outros países, em busca de seus interesses unilaterais, como o petróleo e a manutenção de seu poderio em várias regiões, como no Oriente Médio. Assim a coalizão montada pelos EUA para a guerra nesta região teve um custo a pagar, fazendo-os repensar no seu “destino manifesto”, impulsionador de seu imperialismo e de suas atitudes no mundo globalizado. Foram feitos acordos com a Rússia, China e Israel e alguns países árabes para manter sua presença de superioridade e satisfazer seu eleitorado interno. Arinos afirmou que o combate ao terror deveria ser feito pelo Conselho de Segurança da ONU, com base nas resoluções sobre o tema, tomando várias medidas pertinentes ao invés daquilo que fizeram

os EUA, aumentando o ódio contra si mesmo. A própria mídia deste país incita à violência com a sua produção televisiva e cinematográfica. Para reverter essa situação, causada entre o Norte e o Sul, e fazer uma globalização solidária seria necessário enxertar a doutrina social da Igreja no liberalismo atual. Além disso, caberia ao Brasil considerar o terrorismo como crime hediondo, com base na Constituição e nas resoluções da ONU sobre o tema.

Neste debate evidente neste debate percebermos o evidente destaque atribuído à posição dos EUA no âmbito mundial, como as exposições anteriores contrárias ao seu unilateralismo e seu belicismo, ainda que relevados por alguns em nome da solidariedade internacional. Sobre este aspecto ressaltamos a insistência de um parlamentar de esquerda ao aprofundar a crítica à superpotência e a sua defesa por parte de um jornalista de direita.

Aldo Rebelo (2001) lembrou as transformações pós Guerra Fria e a maior presença da China no ambiente mundial, assim como a Índia, que vem se afirmando neste cenário. A realidade mundial de hoje contém uma grande onda nacionalista e fundamentalista, onde se inserem os grupos islâmicos, ao ver do deputado, muitos que foram insuflados pelos EUA para aumentar a sua influência no Oriente Médio, no passado. Tal influência é notória para as questões culturais e econômicas, como o petróleo, que é o alvo da cobiça dos EUA com a guerra. Este "leque ampliado" de atuação inclui também a América Latina através da Colômbia, o que traz repercussões para o Brasil, por causa da extensão de sua fronteira oeste. A postura desse parlamentar foi a de lembrar que os irmãos do norte não seriam muito bem intencionados como possa parecer por causa dos seus interesses econômicos e políticos. Desta forma, o Brasil deve buscar o princípio e a prática do multilateralismo com muita vontade política, paciência e determinação espiritual para vencer as dificuldades internacionais. Com essas idéias em mente, faz-se necessário dotar as FFAA de capacidade estratégica, considerando a defasagem tecnológica apesar das restrições orçamentárias. Além, disso, é importante que haja maiores aprofundamentos dos vínculos com a sociedade através de suas entidades representativas, como o Clube de Engenharia, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as universidades brasileiras.

Vale comparar alguns aspectos do que apresentou Rebelo com a visão de Olavo de Carvalho, um intelectual assumidamente de

direita, o que vem a ser pouco comum no Brasil, mesmo em debates acadêmicos. Ele insistiu na necessidade da revisão conceitual onde o terrorismo deve ser entendido não como o inimigo, mas, como seu instrumento de ação. Daí, ser importante rever o uso de termo e que as fontes sejam bem analisadas para que a propaganda não favoreça somente aos inimigos os EUA, contrariando o equívoco estabelecido na opinião pública mundial. Para Carvalho, é bom lembrar que este país se impôs primeiramente por suas idéias e, só depois, pelas armas. A sua percepção revelou também uma antipatia e uma crítica ao marxismo, por se utilizar de instrumentos de análise defeituosos para ler o desenrolar histórico do século XX e XXI, com a criação da “nova ordem internacional”, termo que o autor rebate, pois teria sido criado pelos intelectuais da *London School of Economics* para outra finalidade analítica: criticar o neoliberalismo. Com sua verve de suscitar questões ideológicas, ele afirma que, o grande problema atual estaria na educação e no patriotismo. Eles têm sido minados por uma concepção internacionalista através da Organização das Nações Unidas para a Cultura e Cooperação (UNESCO), que tem por finalidade destruir as identidades nacionais e demoli-las, tanto no Brasil como nos EUA e nos demais países. Esse autor reparou na adversidade aos EUA que existe no Brasil, mas lembrou a história ocidental para mostrar as conseqüências nefastas do imperialismo europeu, o que não é sempre considerado em nosso país. Por isso deve-se recordar os problemas da América Latina, África e Ásia, não apenas quanto ao imperialismo dos EUA, mas também pelo que a Europa fez com as suas ex-colônias.

Em vários aspectos de sua análise sobre a cultura contemporânea, assinalamos que a despeito de suas críticas questionáveis ao pensamento marxista, destacamos a importância de considerar a relação entre o Norte e o Sul, como no caso entre nós e a Europa. Num contexto de acirrados questionamentos aos EUA não podemos deixar de lado os efeitos extremamente negativos da herança européia entre nós. Tampouco pode ser desprezado o fato de que países europeus apoiaram as ações militares dos EUA, pois se tornaram parceiros na coalizão antiterror com seus laços históricos com a superpotência ocidental.

O embaixador Goyos Júnior (2001) deu sua contribuição considerando a atuação dos organismos internacionais que nem

sempre privilegiam a democracia, tampouco o estado de direito no contexto mundial. Aqui ele ressalta a imposição de interesses dos EUA que afetam a América Latina e África, mas ainda o Japão e a Europa. Este país manipula tais organismos ao seu favor, impondo uma globalização aos países periféricos de forma etnocêntrica, que são submetidos às normas e padrões do núcleo de poder dos países centrais. Isto se relaciona ao unilateralismo e à idiosincrasia que põe em risco o império da lei e o direito internacional com a sua “guerra contra o terror” e a ALCA. Caberia ao Brasil resistir a tais imposições fazendo alianças de cooperação com a China, Índia, África e Coréia do Sul para diminuir as vulnerabilidades atuais e aliviar as pressões dos EUA. Sobre o terrorismo, o Brasil deveria considerá-lo um ato de guerra e não somente um crime político (como consta da Lei de Segurança Nacional) ou individual, segundo o código penal.

Notamos aqui a posição mais propositiva expressa aqui por Goyos Júnior que tem encontrado guarida no pensamento político-estratégico brasileiro, insistindo na maior aproximação do Brasil com a China, Coréia do Sul, África e Índia para contrabalançar as pressões do Ocidente. Esta proposição tem sido viabilizada pelo governo brasileiro com relativo sucesso a longo da última década, como demonstram as reuniões multi e bilaterais assim com os acordos e convênios assinados na área de cooperação comercial – militar. Entretanto, entre os analistas houve uma posição singular de apoio aos EUA, como a do jornalista Antônio C. Pereira (2001), para quem a opinião pública mundial e os políticos se equivocaram ao responsabilizar este país por ter sofrido os ataques terroristas em 2001. Outro equívoco foi a classificação do ocorrido como um “choque de civilizações”, classificação indevida e instrumental de Huntington, segundo Pereira, um intelectual a serviço do Departamento de Defesa dos EUA. Mas ele jornalista sustenta que não seria correto o culpabilizar sistematicamente esse país nem aderir à teoria da conspiração. O mais correto seria analisar os erros e os acertos de um evento dessa monta; por exemplo, Pereira afirmou que os EUA não foram unilaterais, pois, a sua coalizão contou com cerca de vinte países participantes, além do aceite da Rússia, da presença da Alemanha etc.

O terror, é para esse analista, fruto da pobreza, então deve-se promover o seu combate com base no interesse nacional para redução

da mesma, sob o risco de inviabilizar a civilização. Por esta razão, o Brasil tem que investir seus esforços nesse caso, além de se manter alerta em relação à Colômbia, com uma efetiva preparação diplomática e militar. Pereira opina que os brasileiros têm que deixar de lado o “bom-mocismo”, sendo a via do combate legítima quando a civilização está em risco. Só depois da retaliação militar é que se deve buscar o direito internacional. Isto justificaria porque os EUA agiram com a sua máquina militar no Oriente Médio, pois este país não poderia ficar quieto, conforme o passado recente demonstrou, causando a potencialização da força dos terroristas.

Em nossa avaliação, ressaltamos que o pensamento sobre o uso de armas de Pereira é polêmico e problemático, dentro de um país de cultura pacifista como o Brasil, por causa de sua preponderância no uso das armas, seguido em segundo plano do apelo ao direito internacional, mesmo que seja para salvar a civilização. Entretanto, julgamos válida a sua preocupação com o despreparo da nossa diplomacia e FFAA em responder às necessidades de defesa, caso haja uma crise sem precedentes na fronteira com a Colômbia, seja com a participação das FARC, seja dos militares colombianos com o apoio dos EUA.

### ***As Missões das Forças Armadas e a Revolução dos Assuntos Militares***

Um dos civis de maior presença na discussão da máquina militar contemporânea no Brasil é o embaixador Marcos Camilo Côrtes, membro do conselho permanente da ESG, que se especializou em discutir a Revolução dos Assuntos Militares (RAM). Evoca aí a dúvida acerca do termo, se ele representa uma evolução ou uma revolução, como o faz Vidigal. Em sua vertente tecnológica na sua vertente organizacional este conceito está pleno de questionamentos e inquietações, que influenciam enormemente no paradigma da constituição da máquina militar contemporânea no mundo desenvolvido, como é o caso da OTAN e do Japão e da Alemanha e da constituição de uma Força Armada Européia. Tais modificações nas duas vertentes alimentam as observações das quais surgem implicações sociológicas, que classificam a etapa atual como sendo o pós-modernismo militar, que tomou fôlego a partir do início

da década dos 1990 e se desenrola nos dias atuais. O embaixador traçou um quadro temporal e classificatório, que é derivada da análise feita por Moskos (2000), subdividido em três momentos: moderno (1900-1945), moderno final (1945-1990) e pós-moderno (1990 até hoje). A classificação compreende áreas temáticas em relação às: ameaças percebidas, definição da missão principal da força, estrutura da força, perfil militar predominante, postura da opinião pública, relacionamento com a mídia, proporção entre quadros civis e militares, postura de cônjuges, homossexuais, quadros femininos, interação com o setor privado e, por fim, os imperativos de consciência. Deste modo, ele faz um esforço de enquadrar a realidade brasileira na sua classificação.

Os riscos em relação às vulnerabilidades nacionais tendem a aumentar num quadro como este, como por exemplo, e no caso da defesa do espaço amazônico, pois o inimigo poderia apenas arrumar um modo de desligar os *transponders* do SIVAM e criaria um caos, do mesmo modo em que pode causar uma pane na distribuição de energia e na rede de computadores. A seu ver não temos uma consciência clara dos valores nacionais, tampouco uma articulação com o empresariado que sustente uma capacidade de defesa desejável. No plano externo, faltaria ao país um "Conceito Diretor" que case a PDN com a Política Externa Brasileira a fim de superar nossas diferenças com os países vizinhos e reduzir as vulnerabilidades. Afora as questões sempre presentes como as ameaças representadas pelo Plano Colômbia e as FARC, as atualizações tecnológicas e organizacionais das FFAA, são prementes como tarefas a serem desempenhadas pelo MD. Isto demanda estabelecer maiores vínculos entre as lideranças civis e os políticos e desenvolver nossa capacidade no plano da indústria bélica e das transformações do SMO para um Serviço Cívico Integral mobilizado em forma de rede e estruturado como base para a criação de uma comunidade Virtual de Inteligência (CVI) e, enfim, uma maior presença de diplomatas nos cursos da ESG. Somar-se-ia aqui os bons resultados da reorganização do Projeto Rondon.

Como afirmamos antes, já nos posicionamos frente à discussão dos chamados RAM e pós-modernismo militar como eles começaram a ser percebidos dentro da MB desde o final do século XX e o início do XXI. É um tópico que consideramos bastante relevante

para encaminhar as nossas pesquisas sobre como se tem dado a modernização das FFAA brasileiras, especialmente a MB. Este é um assunto abrangente e importante, que tem repercussões muito relevantes para a formação militar contemporânea e o perfil organizacional que venha a ser adotado na corporação naval fazendo uma cópia adaptada a uma Força de porte médio como a nossa dos modelos correspondentes nos outros países, do Norte ou do Sul. Avaliamos que as suas propostas desse embaixador de criar um serviço voluntário civil e uma comunidade de inteligência, além da reestruturação do projeto Rondon, merecem uma avaliação e análise mais aprofundada para embasar as decisões governamentais. Contudo, o que nos chama à atenção é que este embaixador visa revigorar o binômio esguiano “segurança e desenvolvimento” no contexto da PDN de 1996, então em vigor, documento que ele considera “péssimo”, pois não tem, dentre outras qualidades, uma declaração mais clara sobre quem seriam os nossos inimigos. Neste sentido, pensar sobre as RAM no caso brasileiro significa contextualizar os pilares do desenvolvimento com a segurança, que o embaixador entende ser uma demonstração da visão sistêmica, tão evocada nos dias de hoje. Assim, para ele, o país poderia seguir o seu destino de “potência ascendente”, tornando-se o núcleo regional de hegemonia dentro de uma entidade de União sul Americana (USA), um passo de ousadia que deveríamos dar como país assim como uma área de livre comércio em nosso subcontinente (ALCSA).

No aspecto relacionado ao binômio, nossa perspectiva é distinta dessa, por causa da herança do casamento entre segurança e desenvolvimento é bastante polêmica, conforme ocorreu no período ditatorial brasileiro. Como se sabe, este foi um momento no qual a ESG procurou influenciar e ser uma referência intelectual para o país. A busca pela atualização desse binômio é uma justificativa de ressurreição do “Brasil-potência”, a nosso ver, incompatível com a realidade atual.

Ao levantar questões sobre as missões, o preparo e o emprego das FFAA e a RAM Maria Celina D’Araújo (2003) traçou um panorama bastante amplo sobre a conjuntura sócio-política da América do Sul desde a transição da ditadura à democracia. Ela mostrou algumas diferenças de suas realidades específicas a alguns

dos seus países, trazendo algumas incertezas, atitudes populistas em alguns países, daí, o esforço conjunto da OEA e do MERCOSUL para manter a democracia na base de suas constituições. Isto porque as relações civis-militares têm sido distintas no encaminhamento sobre as questões da autonomia militar, criação do MD, narcotráfico, desaparecidos etc. Sobre o emprego das FFAA esta autora deteve-se em analisar o combate à criminalidade por causa da crise social e de segurança pública existente no Brasil. Sua posição descartou que os militares das FFAA sejam empregados nessas operações. Do mesmo modo, afirmou ser essa crise muito mais séria e profunda do que as dificuldades do aparato policial. Esta é uma questão que incide num tópico da RAM porque se relaciona ao espectro das novas missões possíveis de serem realizadas pelas FFAA em função das pressões de grupos político-partidários, movimentos sociais e setores dos meios de comunicação. Em seu balanço ela viu como positivo que esses militares não queiram fazer papel de polícia como no caso da violência urbana, em intervir na crise do governo Fernando Collor e se manterem enquadrados à criação do MD no governo Fernando Henrique Cardoso, superando dificuldades de divergências internas a cada ramo no tocante às especificidades profissionais. Contudo, nossas polícias são ainda militarizadas e as FFAA têm poderes específicos de polícia, segundo a determinação governamental, o que ao ver de D'Araujo, aumenta a possibilidade de intervenção interna e não trata de outras medidas importantes para reformar as polícias estaduais.

Hélio Jaguaribe(2003) fez também uma análise sociológica de recorte histórico para contextualizar os assuntos militares, igualmente associando o sentido do termo revolução e evolução, não sem antes ressaltar o "espírito crítico" e a "seriedade" que tem encontrado na EGN. Sua narrativa faz referência à evolução do armamento da flecha aos dias atuais, passando pelo tempo da pólvora e está relacionada ao contexto de ameaças de cunho sócio-político dos povos. Ao retratar a situação brasileira, fez uma lista de hipóteses, nas quais, o país poderá ser ameaçado: ataque de superpotência ou potência estrangeira, países vizinhos, transbordar de conflitos fronteiriços, narcotráfico e rebeliões internas. Neste caso, o problema seria a capacidade real de dissuasão que o Brasil venha a ter para enfrentar tais ameaças, o que está intimamente ligado à sua condição socioeconômica.

Apesar da interdependência entre os países na globalização, Jaguaribe vê possibilidades de construir espaços autônomos onde o Brasil pode se mover, desvincilhando-se do alinhamento automático com os EUA e buscando alternativas para que nossa realidade seja como é a Itália atual. É certo que a busca por este caminho levará ao confronto com este país e o Brasil precisa estar preparado no campo diplomático e governamental como um todo. O caminho seria a redução da dependência de capital externo, a redução da participação estrangeira de quase 50% na economia nacional e redução da taxa de juros. Outras medidas seriam fortalecer o MERCOSUL (que se encontra debilitado com o neoliberalismo) para servir de base de criação da ALCSA em contraposição à ALCA. Porém, o Brasil teria ainda que ampliar a sua ação para a Rússia, Índia e China além da Europa, que está mais perto de nós que os EUA por razões históricas. Neste continente é importante lutar contra o protecionismo, fruto de uma “falta de confiança”, em si mesmos. Nossa máquina militar carece não só de recursos, mas, ainda de um sistema de defesa nacional consistente. Por isso, Jaguaribe sustentou que devemos aumentar nosso potencial naval com submarinos de propulsão convencional e nuclear. Uma política de desenvolvimento autônomo deveria unir tecnologia e humanismo para estabelecer uma cultura mais rica, criativa e sólida e não tenha uma nação de fachada, reconhecida apenas no hino, na bandeira, no brasão e nas paradas cívico-militares.

Para Jaguaribe um novo “modelo econômico” seria preciso, mas, o governo Fernando Henrique Cardoso embora tivesse muitos méritos, ainda manteve o país muito dependente do mercado internacional, levando o país ao estrangulamento sócio-econômico. Romper esta postura tornaria o país mais forte e com uma economia que iria além das exportações de produtos industriais das multinacionais existentes aqui, assim como de café e de soja. Este caminho contribuiria para fortalecer a democracia, porque combateria as desigualdades sociais, e ajudaria o Brasil a exercer uma “liderança por cooptação” no subcontinente, com o respaldo da opinião pública.

Destacamos aqui a propriedade dos aspectos levantados por esses cientistas sociais sobre A RAM ao se deterem em discutir questões menos técnicas, como o tipo de armamento e de sistema

eletrônico, para remeter o tema ao contexto da política interna e externa do país e seus vizinhos. De fato, não se pode negar a realidade socioeconômica dos países latino-americanos, que sofrem um constrangimento profundo na sua capacidade de mudar as condições sociais por causa da influência dos países capitalistas desenvolvidos do Norte. Como se sabe, há uma evidente vinculação entre a estabilidade institucional da ordem democrática com a situação econômica, que sofre sérios abalos se não houver algum tipo de distribuição mais eqüitativa da riqueza. E ainda, nesta situação é muito difícil explicar ao povo que há necessidade de aumento do gasto com a máquina militar numa região que não sofre evidente ameaça de ataque externo e de conflito entre seus Estados, sendo reconhecida como área de paz e cooperação. Para o caso da MB o investimento no navio submarino convencional e, sobretudo, o de propulsão nuclear, tão desejado pela corporação, tem sido postergado por falta de recursos e estabelecimento de outras prioridades orçamentárias. O máximo que ela tem conseguido é tentar sair do sucateamento comprando equipamentos deixados de lado pelos países ricos e tocar com atraso o seu plano de reequipamento. Isto resulta no fato de que o esforço em mobilizar a opinião pública nacional para aprimorar a sua credibilidade e importância dissuasória é muito maior que o retorno financeiro necessário para realizar a sua missão.

O aspecto relacionado ao emprego das FFAA levantadas por D'Araújo nos parece importante, como se pode ver na sua repercussão na opinião pública brasileira que transparece nos meios de comunicação, posto que a mobiliza para tratar da crise da segurança pública. Nisso há equívocos quanto à capacidade e treinamento das FFAA para combater a criminalidade, o oportunismo de políticos do Legislativo e do executivo, além da autonomia político-institucional das FFAA que se recusam a agir como "gendarmes" dos governos estaduais e federal, os quais têm mostrado ineficiência na operacionalização de suas polícias, sobretudo as dos estados membros da Federação. Assim, consideramos que é válido o argumento de que devemos atentar para o problema da violência de maneira mais profunda, em suas raízes econômicas, políticas e culturais além de pensarmos na reforma do aparato policial. Entretanto, este é um assunto complexo, por muitos considerado

um tabu, como, por exemplo, a reforma do sistema jurídico e as atribuições das FFAA na garantia da lei e da ordem segundo o texto constitucional, das quais já manifestamos discordância desde a sua promulgação. Embora esta questão tenha maior impacto no EB, através do corpo de Fuzileiros Navais a MB tem se preparado para as missões de garantia da lei e da ordem em nossas áreas costeiras, lacustres e ribeirinhas, o que atinge boa parte da população brasileira por causa de sua distribuição geográfica e urbanística. É bom lembrar que os fuzileiros já possuem um batalhão especializado em operações anti-terror, criado há poucos anos, para o caso de alguma eventualidade. Outro aspecto que se refere às consequências para a MB é a propriedade da criação de uma guarda costeira, deixando a Força Naval com as suas atribuições clássicas de marinha oceânica para a projeção de poder no mar e proteção da zona econômica exclusiva.

De todo modo, se a decisão política for de que a MB precisa permanecer como está, a discussão sobre uma estrutura de forças e um plano de re-equipamento é politicamente válida, por causa do alto custo econômico da tecnologia necessária, o que nos remete à dimensão levantada por Jaguaribe, sob o risco de comprometer seriamente nossa capacidade de superação de nossas “vulnerabilidades estratégicas”, como a Amazônia, a fronteira oeste e a zona econômica exclusiva (Vidigal, 2003). Na avaliação de nossas dificuldades para combater uma potência inimiga que tenha um aparato tecnológico respeitável, poder-se-ia pensar que, como tem demonstrado a história de conflitos bélicos do passado recente e da atualidade, nem sempre a superioridade técnica é uma vantagem absoluta. Este é o exemplo de conflitos como os da Guerra do Vietnã, do Golfo, do Iraque da luta entre israelenses e palestinos, além dos ataques dos grupos terroristas islâmicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho pretendemos analisar alguns aspectos da organização do CEPE-EGN como um espaço de fomento da discussão dos temas nacionais e internacionais que se relacionam à missão, ao preparo e emprego da MB. Isto contribui para que a formação dos oficiais no nível de estado-maior seja mais enriquecida e para

a criação de maiores condições para manter o diálogo com a sociedade civil e outras instâncias da sociedade política brasileira. Por esta razão, a participação de civis tem aumentado o seu significado ao longo das duas últimas décadas, contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia no país. Enfocamos também que o atual momento pelo qual tem passa a educação brasileira com as reformas no ensino superior advinda das transformações sociais na globalização atual ao exigir maior qualificação do pessoal em sintonia com as determinações governamentais. Como uma organização estatal, a MB aproveita esta situação para aprofundar a capacidade de seus oficiais estabelecendo convênios com instituições universitárias aumentando seu intercâmbio com o meio acadêmico e societário. Assim, a corporação dá continuidade a uma ação que vai além da tradicional relação de fazê-lo com o meio empresarial e intergovernamental. Assim, avaliamos a institucionalização de novas práticas, onde a pluralidade do debate político tem aumentado no interior da corporação. No mesmo contexto, as oportunidades de maior conhecimento científico e tecnológico têm sido aproveitadas pelos oficiais como um dispositivo de refuncionalização no interior da corporação e nas outras instituições sociais, ao exercerem cargos e outras ocupações profissionais quando passam para a reserva remunerada e se inserirem no mundo da produção do conhecimento em termos das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Este conhecimento agregado tem sido importante na área das ciências naturais e humanas, principalmente nas ciências sociais aplicadas que tem sofrido uma expansão no ensino superior brasileiro, como as relações internacionais, a educação, a administração, além da economia, da história, da antropologia, da sociologia e da política.

Neste sentido percebemos que a MB conta com o envolvimento de civis dispostos a dar algum tipo de contribuição julgada relevante pela corporação. Estes civis que participam dos seminários e conferências do CEPE têm sido de reconhecida presença nas suas instituições de origem e na sociedade em geral. Representam espectros culturais e político-ideológicos distintos ao apresentar as suas percepções dentro de um quadro ora otimista, ora pessimista. Os assuntos abordados são variados e de significação e diferente intensidade, cooperando para pensar a atuação da MB diante das

determinações da PDN e dos interesses nacionais. Esses participantes são mais moderadamente otimistas em relação às possibilidades do Brasil no campo cultural, político e econômico em termos da sua capacidade de lutar para promover a paz e a cooperação regional e internacional utilizando-se na negociação multilateral. A tônica pessimista está na imposição da supremacia dos países do Norte, com a reconhecida hegemonia dos EUA, trazendo conseqüências indesejáveis para a América Latina, que não permite aos países pertencentes a este conjunto, que resolvam seus problemas de injustiça e desigualdade social. As ameaças que pairam sobre a região amazônica também são pontos a considerar no pessimismo manifesto que influenciam na decisão da MB em se preparar adequadamente para aumentar sua presença neste lugar. Porém, a corporação aproveita exata situação para capitalizar o conteúdo simbólico da Amazônia, tentando transferir a adesão da opinião pública ao tema para divulgar a necessidade de maior valorização estratégica do Atlântico Sul, batizando nossas áreas marítimas com o nome de Amazônia Azul.

Outro tema que causa preocupação segundo os expositores é o terrorismo que traz implicações para nosso subcontinente com as pressões dos EUA em nome do combate aos grupos terroristas e o narcotráfico. Isto leva a sociedade brasileira a tomar equivocadamente posição a favor do uso das FFAA no combate à criminalidade, substituindo as polícias, dado que esta atribuição não é referente à sua missão constitucional precípua. Embora tal situação esteja pensada na sua relação com o contexto das novas missões oriundas das novas ameaças, consideramos a impropriedade da transformação das mesmas em corporação policial. A necessidade da organização em manter tem se modificado no momento em que se discute a revolução / evolução dos assuntos militares e a modernização/pós-modernização das FFAA. Este é um tema que passa por recortes filosóficos e sociológicos e na decisão acerca da montagem da máquina militar-naval e na composição do seu efetivo. Por outro lado, implica soar o alarme sobre as características atuais do combate em função da nossa defasagem tecnológica e da construção de um outro perfil em termos de estrutura e funcionalidade. Encontramos maior ênfase dada pelos autores nas características sociais, demonstrando a amplitude do tema para

além das abordagens sobre o tipo de sistema, plataforma e acurácia do tipo de armamento empregado. Há impactos na dimensão organizacional, no caso dos recursos humanos, capazes de influenciar na redefinição do tipo de Marinha que o país tem e necessitaria ter no futuro.

Enfim, o CEPE-EGN tem representado um papel significativo no interior da corporação porque viabiliza a articulação das questões de interesse corporativo e social, no elenco temático de problemas nacionais e internacionais. Por isso avaliamos a necessidade do incremento do diálogo entre o mundo civil e o mundo militar-naval, a fim de contribuir com a reflexão, o planejamento, a ação e a produção do conhecimento dos diversos aspectos, no âmbito da defesa nacional, enquanto política pública, de singular relevância para a cidadania existente no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
2. BARBOSA, L., Painel I. In: ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
3. BARBOSA, M. de M. R. C. O Ministério da Defesa na Amazônia: O programa calha norte e o papel das Forças Armadas na região. In: AMAZÔNIA: UM DESAFIO PARA OS BRASILEIROS NO SÉCULO XXI, 2003, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
4. BARBOZA, M. G. Painel II. In: ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
5. BRIGAGÃO, C. In: ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
6. BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. **Os desafios da educação no Brasil**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
7. CARVALHO, O. Painel III. In: ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
8. CÔRTEZ, M. C. A Defesa Nacional e a influência da revolução dos assuntos militares In: A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES, 2003, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
9. D'ARAUJO, Maria Celina, O militar do futuro – o caso do Brasil: democracia, segurança, defesa e forças armadas. In: A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES, 2003, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.

10. JAGUARIBE, H. Revolução ou evolução em assuntos militares? In: A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES, 2003, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
11. GAMA E SILVA, R. A Amazônia Brasileira. In: AMAZÔNIA: UM DESAFIO PARA OS BRASILEIROS NO SÉCULO XXI, 2003. Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
12. GOYOS JUNIOR, D. N de. Painel III. In: ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM
13. HERZ, M. Painel II. ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM
14. MELLO FRANCO, A., A, de. Painel ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM
15. MOSKOS. C.; WILLIAMS J.; SEGAL, D. **The Post Modern Military**. New York: Oxford- Press, 2000.
16. PEREIRA, A., C. Painel IV. ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM
17. RAMOS, G., A. **Redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1965.
18. REBELO, A., Painel III. ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM
19. SILVEIRA, C. de C. A formação militar-naval Brasil-Argentina no contexto de cooperação no Atlântico Sul: dois modelos de educação profissional. **Security and defense studies review**,

v.7, n.1, spring 2007. Disponível em: < [http://www.ndu.edu/CHDS/journal/papers\\_bios/CarvalhoSilveira-abstract.htm](http://www.ndu.edu/CHDS/journal/papers_bios/CarvalhoSilveira-abstract.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2009.

20. \_\_\_\_\_. **A formação dos oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)**. 2002. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais)-Curso de pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade de Campinas, 2002.
21. TEIXEIRA da SILVA, F. C. Painel II, **ANÁLISE DA NATUREZA DO ATO TERRORISTA OCORRIDO NOS EUA, 2001**, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM
22. VIDIGAL, A. A. A Defesa Nacional e a influência da revolução em assuntos militares. In: **A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES, 2003**, Rio de Janeiro. 1 CD-ROM.
23. VIRGÍLIO, A. A Amazônia Brasileira. In: **AMAZÔNIA: UM DESAFIO PARA OS BRASILEIROS NO SÉCULO XXI, 2003**. Rio de Janeiro. 1 CD-ROM

## OS DESAFIOS IMPOSTOS PELAS NOVAS GUERRAS ÀS MISSÕES DE PAZ

---

### **Professor MS Marcelo Mello Valença**

*Doutorando em Relações Internacionais e professor do curso de graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.*

### RESUMO

Este trabalho tratará sobre a questão das novas guerras, i.e., os conflitos “surgidos” a partir da segunda metade do século XX e que se tornaram predominante neste período. Tais conflitos, de caráter essencialmente doméstico, eram antes considerados como sendo de competência do Estado, mas que hoje são considerados como preocupação da comunidade internacional, em função da instabilidade que podem causar, tanto interna, quanto regionalmente. Mostraremos como estes novos conflitos demandam uma maior atenção da comunidade internacional para a sua resolução, de forma que apenas a atuação militar - tal como no *peacekeeping* durante a Guerra Fria - não se mostra suficiente para se atingir a paz duradoura, ainda que as operações de paz que trataram de tais guerras sejam consideradas bem sucedidas.

Palavras-chave: Novas Guerras - Operações de Paz Economia Política dos Conflitos Internacionais.

### ABSTRACT

This paper debates the issues of the new wars, i.e., the conflicts that appeared during the second half of the 20<sup>th</sup> century and became predominant since then. These conflicts were considered as a responsibility of the state, but are currently a source of concern from the international community. The paper will show why these conflicts

must be approached in a different way than the interstate ones, especially in order to resolve them. In that fashion, to approach them only using armed force – as the peacekeeping during the Cold War – is no longer enough to bring a sustainable peace, even if the peace operations created to end these wars are considered well-succeed.

Keywords: New Wars - Peace Operations - Political Economy of the International Conflicts.

### **ABSTRACT**

This work aims to point a period where the industry of Brazilian defense acted in support to the economic policy, that it adopted measured to compensate disequilibrium in the trade balance, especially aggravated with the second world-wide crisis of the oil, occurred in 1979. Numerically, the supplier of oil for Brazil was Iraq, country with which also we kept continuum commercial transaction by sell the products of the industry of national defense. During approximately one decade, Brazil sold products with aggregate technology and bought commodity. Leaving of a theoretical quarrel of the lines of research of International Relations and the collected given presenting on the period, we objectify to answer to the following question: the industry of Brazilian defense could make more than to supply and to keep military material for the national Armed Forces, when concurring positively for execution of the external politics?

Keywords: Foreign Policy. International Relations. Defense Industry.

### **INTRODUÇÃO**

Este trabalho se propõe a discutir as conseqüências das novas guerras sobre as agendas políticas internacionais contemporâneas, em especial quanto aos seus processos de resolução. Entendemos as novas guerras como incluídas dentro do novo cenário de conflitos percebidos a partir da segunda metade do século XX e que acabaram por se tornar predominante a partir deste período (Gleditsch, 2002). Tais conflitos, de caráter essencialmente doméstico, eram antes

considerados como sendo de competência do Estado, mas hoje são tidos como uma preocupação compartilhada pela comunidade internacional em função dos seus efeitos sobre a ordem internacional, em especial quanto à instabilidade que podem causar, tanto interna, quanto regionalmente (Kaldor, 2001).

Em um primeiro momento, abordaremos as guerras tradicionais e seus elementos caracterizadores. Este tipo de guerra é aquele descrito em documentos internacionais, como a Carta da ONU e que envolvem exclusivamente Estados como partes beligerantes. Esta abordagem nos permite compreender melhor a dinâmica das novas guerras. A partir destas considerações, discutiremos brevemente a forma como a comunidade internacional e as missões de paz atuavam para a sua resolução.

Posteriormente, discutiremos as peculiaridades e elementos caracterizadores das novas guerras, fenômeno social que cada vez mais ocupa espaço relevante nas agendas políticas, demandando tratamento diferente por parte da comunidade internacional para que sua resolução seja atingida. Isto se mostra necessário justamente por estas guerras conterem particularidades que não percebidas nas guerras tradicionais e que influenciam de maneira decisiva os cenários local e regional durante e após o fim dos conflitos. Aqui trataremos especialmente da forma como estas guerras se retroalimentam, promovendo um cenário no qual a superação desta condição de conflito se torna impossível frente aos efeitos que estas novas guerras geram na sociedade, especialmente na área sócio-econômica.

É com base neste caráter predatório que as novas guerras assumem que acreditamos que os desafios por elas lançados demandam uma nova abordagem do *peacekeeping* nestes conflitos. Por demandarem uma maior atenção da comunidade internacional durante seu processo de resolução, estas novas guerras evidenciam que apenas a atuação militar - tal como no acontecia no *peacekeeping* tradicional -, ainda que necessário, não se mostra suficiente para garantir a paz duradoura. Assim, os esforços na promoção de resolução destes conflitos, em especial as missões de paz organizadas pela ONU, devem se focar em aspectos não conectados à prática da violência direta decorrente dos enfrentamentos, mais do que meramente se preocupar em encerrar a violência, como é a prática

corrente. Ressaltamos a necessidade de se entender a resolução dessas novas guerras como parte integrante de um processo mais amplo e complexo do que usulamente acontecia nas guerras tradicionais. Falamos aqui de se buscar a solução das causas que levaram as partes a optar pela resolução violenta de suas controversas, ao mesmo tempo em que se busca também amenizar os efeitos decorrentes do *warfare* dessa nova forma de conflito.

### AS GUERRAS TRADICIONAIS

O modo como a guerra é comumente enxergada tem grande influência do pensamento de Clausewitz, considerado um dos maiores estrategistas e teóricos da guerra. Através de uma abordagem filosófica, Clausewitz desenvolveu em seu livro "Sobre a Guerra" uma verdadeira lição de como se pensar a guerra, e não simplesmente um manual de combate (Moran, 2002), como muitos acreditam. Entretanto, diversos ensinamentos táticos puderam ser percebidos a partir dele, como a forma tradicional. A idéia de guerra tradicional, por exemplo, deve muito à descrição feita por Clausewitz em seu livro.

Este tipo de guerra é concebido como um conflito continuado entre forças armadas organizadas representando Estados, valendo-se do máximo de esforço possível, com o objetivo fazer o outro lado se render (Holsti, 1996; Lund, 1996): "[w]ar is direct, somatic violence between state actors" (Evans e Newnham, 1998, p. 565). A partir deste pressuposto, haveria elementos que proporcionariam o entendimento da guerra dentro de certos limites: as partes envolvidas seriam os Estados, que lutariam por meio de suas instituições militares em um conflito formalmente estabelecido delimitado. Até mesmo a forma de fazer a guerra era controlada, com os enfrentamentos ocorrendo em áreas distantes dos não-combatentes, após a deliberação entre os representantes das partes e encerradas com a derrota ou rendição formal de um dos lados. Era um conflito que visava à derrota da instituição estatal representada por aqueles indivíduos e símbolos; atingindo tal objetivo, a guerra se encerrava.

O caráter institucional deste tipo de guerra é muito forte, pois pressupõe o monopólio do uso da força pelo Estado e a imposição

da distinção entre aqueles agentes por ele autorizados a se valer desta força – os soldados – daqueles que estariam à margem dos combates – os civis e outras formas de não-combatentes. Isso seria possível graças ao uso de símbolos distintivos e uniformes pelos combatentes, entre outros elementos caracterizadores (Creveld, 1991; Holsti, 1996). O Estado, as forças armadas e a população civil eram tidos como entes distintos tanto em termos legais, políticos e estratégicos, reforçando a estrutura e o caráter institucional destas guerras. Em suma, estes são os conflitos reproduzidos e descritos na Carta da ONU, regulados pelo direito internacional e pelos manuais diplomáticos.

Tamanha institucionalização é decorrente, segundo Mary Kaldor (2001), das separações estruturais que existiriam nestes conflitos, através da distinção explícita entre (i) o público e o privado, i.e., entre as atividades do Estado e o que não estaria sob sua competência; (ii) o interno e o externo, definindo os limites territoriais do Estado; (iii) o plano econômico e o político, com a coerção física não compondo as atividades econômicas; (iv) o plano civil e o militar, determinando o que faria parte da vida social e o que comporia a barbárie; e, finalmente, (v) o possuidor legal do direito de usar a força, os não-combatentes e os criminosos, delineando as fronteiras da guerra, da paz e da violência institucionalizada do Estado. A guerra seria uma atividade fundamentalmente restrita ao âmbito estatal; a relação entre outros grupos políticos se daria através das formas políticas não-violentas por ele reguladas.

Apesar de ter grande influência e ser constantemente lembrado como referência até os dias de hoje nesta maneira de ver a guerra, Clausewitz buscou o apoio necessário às suas idéias na história europeia (Moran, 2002). Ele não prescreveu uma idéia nova, apenas constatou fatos e procurou trabalhá-los racionalmente: as guerras interestatais, ao longo de pouco mais de três séculos, ajudaram a garantir o fortalecimento da organização e da consolidação de um sistema internacional composto por atores de natureza estatal. É a guerra vista dentro do cenário europeu posterior à paz de Westphalia e repetida durante a Guerra Fria:

[w]hat we tend to perceive as war, what policy-makers and military leaders define as war, is, in fact, a specific phenomenon which took

shape in Europe between the fifteenth and eighteenth centuries, although it has passed several changes since them" (Kaldor, 2001, p. 13).

Ainda que se aplicando a qualquer ação coletiva internacional, a prática do *peacekeeping*, durante a segunda metade do século XX, se tornou a forma mais comum para a resolução destes conflitos, de características eminentemente interestatais. O empreendimento de missões de paz envolvia, necessariamente, a prática de medidas não-coercitivas por parte dos interventores, i.e., as forças multinacionais não tinham como objetivo a restauração da ordem social ou a promoção do fim dos combates, mas a ajuda à implementação dos acordos de paz já negociados. Não havia capacidade ofensiva – seus recursos eram limitados e um maior poder bélico poderia indicar a parcialidade para um dos lados do conflito –, o que a impossibilitava de atuar diretamente em confrontos. Por isso as forças de *peacekeeping* atuavam como uma linha divisória entre as partes em combate, prevenindo incidentes que pudessem prejudicar as tréguas e compromissos já estabelecidos, patrulhando as áreas designadas e assegurando o cumprimento do que fora acordado anteriormente. As forças de paz serviam como conciliadores entre as partes em relação a acontecimentos não previstos, criando laços de confiança em relação ao processo a ser estabelecido e em relação à outra parte (Diehl, 1994). As capacidades militares teriam pouca utilidade, pois não eram requeridas: a presença internacional havia sido autorizada pelas partes em conflito, não precisando haver coerção.

Assim, o enfoque exclusivamente no campo militar se mostrava suficiente para garantir a efetividade das missões de paz, visto que os conflitos não envolveriam as populações desses Estados e a própria dinâmica política da época não permitia envolvimento mais intenso de organismos internacionais. A disputa entre EUA e URSS não abria espaço para maiores intervenções, já que a comunidade internacional mostrava-se dividida entre as duas grandes superpotências. A própria ideia de que as guerras eram um fenômeno que não envolvia a sociedade proporcionava a busca por soluções diretamente conectadas aos problemas militares. A paz seria obtida

com a resolução das causas imediatas do conflito, i.e., aquelas que levaram as partes a pegar em armas. Economia, sociedade e desenvolvimento eram elementos que não se mostravam afetados pelo conflito, situação que se tornaria inviável perante o cenário criado pelas novas guerras.

### AS NOVAS GUERRAS

Apesar da preocupação dos Estados com conflitos semelhantes aqueles enfrentados nas duas grandes guerras, o período posterior à II Guerra Mundial marcou uma maior incidência das guerras intra-estatais, que se tornaram mais frequentes que as tradicionais<sup>1</sup>. Uma nova organização do sistema internacional surgia, mais complexa, com a divisão política em dois blocos e o nascimento de diversos novos Estados, com legitimidade institucional posta sob dúvidas. Isto se tornaria problemático em longo prazo, pois as novas fronteiras estatais não representariam a idéia de comunidade (Gurr e Harff, 1994; Holsti, 1996; Agnew, 2000). Os problemas que existiam nestas regiões antes da criação destes novos Estados foram agravados pela convivência forçada entre diferentes grupos. Se antes, movimentos nacionalistas e manifestações de comunidades políticas intraestatais eram reprimidos pelos grandes poderes desde o Concerto da Europa (Agnew, 2000), uma vez que a independência destes Estados se concretizava, a capacidade do Estado de conter contestações se mostrava cada vez menor e menos efetiva. Ainda que a principal arena destas novas guerras fossem os países que compunham o Terceiro Mundo (Creveld, 1991; Ayoob, 1995; Acharya, 1997; Kaldor, 2001), elas acabariam por não se limitar a esta região apenas:

---

<sup>1</sup> As referências quanto ao número exato de guerras intra-estatais e interestatais variarão conforme o autor e o banco de dados pesquisados, mas é notável o predomínio das novas guerras sobre as tradicionais a partir do fim da II Guerra Mundial. De acordo com o Correlates of War ("COW"), guerra é o conflito que envolve a morte de um mil ou mais indivíduos no espaço de um ano em função dos combates. Kalevi Holsti (1996, p. 22 e pp. 210-224) aponta uma proporção de 4:1 das novas guerras para os conflitos tradicionais; Charles Kegley Jr e Eugene Wittkopf (2001, p. 436) observam um total de 64 guerras civis entre os anos de 1816 e 1945, enquanto entre 1946 e 1998 houve 167; Kritz (2001, p. 801) estima em cerca de 9:1 a proporção das novas guerras para as tradicionais nos últimos anos. O COW indica 23 guerras interestatais a partir de 1945 e 103 guerras intra-estatais neste mesmo período (uma relação de uma guerra tradicional para quase 4,5 guerras internas).

they are a global phenomenon not just because of the presence of global and global networks, nor because they are reported globally. The characteristics of the new wars (...) are to be found in North America and Western Europe as well. (...) [A]ll parts of the world are characterized by a combination of integration and fragmentation even though the tendencies to integration are greater in the North and the tendencies to fragmentation may be greater in the South and East (Kaldor, 2001, p. 11).

As novas guerras apresentariam caráter intra-estatal, sendo disputada por grupos políticos dentro do Estado – étnicos, culturais ou ligados por outro laço de identidade. Assim, a guerra deixaria de ser um recurso de política de Estados para atingir interesses vitais, tais como a definição clausewitziana, para se tornar um elemento da interação inter-grupos domésticos. Em razão disto, desta ausência de limites separando as partes, as novas guerras ultrapassariam as fronteiras estatais, atingindo áreas vizinhas e trazendo novos grupos, sejam eles internos ou estrangeiros, para o combate, motivados pela sua identificação com os beligerantes. A identificação cultural, étnica, religiosa ou lingüística dos grupos impulsionava alianças e garantia a atração de grupos ou segmentos sociais de áreas do globo que aparentemente não apresentavam conexão direta com a região ou a motivação do conflito.

Pelas características apresentadas pelas novas guerras, podemos perceber como se diferenciariam dos conflitos tradicionais. Esta nova forma de enxergar os conflitos conflitos assemelhar-se-ia a enfrentamentos não-institucionalizados envolvendo um ou mais grupos distintos do Estado em lados opostos, onde a divisão entre o governo, o exército e a população não era mais bem definida, tal como o era na tríade clausewitziana (Creveld, 1991, p. 51):

[t]he clear distinction between the state, the armed forces, and the society that is the hallmark of institutionalized war dissolves in “people’s war”. (...) In wars of the third kind, just as civilian/soldier distinction disappears,

the role of outsiders becomes fuzzy. The laws of neutrality no longer apply because those who are militarily weak rely on outsiders for arms, logistical support and sanctuary (Holsti, 1996, p. 37).

Assim, diferentemente das guerras tradicionais, onde os combatentes podiam ser identificados através de suas insígnias e uniformes, as novas guerras são marcadas por lados ordenados de maneira informal, muitas vezes nem mesmo hierarquicamente. As novas guerras seriam vistas como aquelas travadas por um ou mais grupos privados não-militares contra outros grupos de igual natureza ou contra uma estrutura hierarquizada que se confundiria com a figura do Estado em seu território. Os combates se dariam através de formas não-clausewitzianas, com o inimigo não sendo tradicionalmente identificável como combatente: ele seria constituído por todo e qualquer indivíduo que representasse a diferença aos seus ideais culturais e políticos. Os atos de guerra se confundiriam com posturas criminosas, tornando ordinária a violência individual e a infração da ordem institucionalizada: as partes envolvidas acabariam por romper o monopólio do uso da força pelo Estado.

A multiplicidade de atores envolvidos no conflito se mostra característica distintiva das novas guerras, combinando agentes públicos e privados e de esferas estatais e não-estatais, como em um retorno ao medievalismo. Neste sentido, os exércitos tradicionais se mostram irrelevantes (Creveld, 1991, p. 32), porque não apenas soldados lutariam nestas guerras, mas

a disparate range of different types of groups such as paramilitary units, local warlords, criminal gangs, police forces, mercenary groups and also regular armies including breakaway units of regular armies. In organizational terms, they are highly decentralized and they operate through a mixture of confrontation and cooperation even when on opposing sides (Kaldor, 2001, p. 8).

A idéia de autodeterminação pregada pela Carta da ONU de 1945 motivou diversas destas novas guerras, refreadas pela tensão

existente durante o período da Guerra Fria. Mas com o seu fim, o clamor de autodeterminação voltou a falar alto e os conflitos se tornaram mais noticiados (Moran, 2002), evidenciando esta nova “onda”. As condições políticas, como o aumento da importância do ator não-estatal no sistema internacional, também proporcionaram mudanças na forma de se fazer a guerra, incorporando características ao conflito que os diferenciava da guerra até então conhecida (Singer, 2001).

Percebe-se, pois, a ausência de institucionalização nestas guerras tal como costumava haver nos conflitos tradicionais. Através desta ruptura institucional e da erosão do Estado e das diferenças entre o particular e o privado, o interno e o externo, o militar e o civil (Kaldor, 2001, p. 20), a separação entre paz e guerra ficou mais difícil de ser percebida. É justamente nesta série de erosões que este trabalho irá focar.

Diante de todas estas mudanças, os objetivos das novas guerras também se mostrariam diferentes: a busca por segurança ou poder geopolítico continuava, mas envolveria questões de governança, identidades políticas pré-estatais e seu *status* no interior do Estado (Creveld, 1991; Holsti, 1996; Kaldor, 2001). Há o aumento da importância da identidade e dos processos de globalização nestes conflitos, motivando os choques entre identidades diferentes. Como haveria grupos com motivações distintas no interior dos novos Estados, as disputas entre eles por bens e força política geravam conflitos violentos.

A busca pelo poder se dava através de vias tradicionais, mas motivada por identidades não ortodoxas, representadas por etnias, tribos e religiões, e não mais por ideologias políticas ou interesses econômicos. A solução, para o vencedor, passaria pela aniquilação, expulsão ou assimilação dos perdedores, numa tentativa de uniformizar este grupo: “[i]dentity conflicts may be harder to resolve, settlements do not seem to hold as well” (Licklider, 2001, p. 698). Valendo-se de novas formas de fazer guerra, os grupos beligerantes buscariam consolidar o controle político sobre determinada região, impondo um determinado rótulo sobre esta região e sua população. O não enquadramento neste rótulo implicaria ser considerado contrário à causa daquele grupo, levando à eliminação de eventuais opositores. Esta eliminação da oposição se daria por formas

variadas, como o assassinato sistemático de representantes de outros rótulos, limpeza étnica ou através de técnicas de depredação da região, seja economicamente ou psicologicamente (Kaldor, 2001, p. 98).

As novas guerras seriam vistas neste contexto como um esforço para evitar a perda da identidade decorrente da “padronização” cultural das diferentes identidades existentes dentro destes novos Estados. A criação de uma identidade nacional seria vista como ameaçadora para os valores comunitários que os diversos grupos intra-estatais carregam. Os combates são travados por estes grupos, alimentados por recursos vindo de atores estrangeiros, estatais e não-estatais. Com esta ajuda, os grupos em conflito buscam atingir seus objetivos, valendo-se de todos os meios possíveis e rompendo, frequentemente, com as práticas das guerras tradicionais.

Uma destas mudanças pode ser apontada, por exemplo, na forma como a guerra se iniciaria. A declaração de guerra, outrora explícita e formal, passou a ser feita através de atos violentos, direcionados à população civil, seja através de um ataque direto a ela ou às instituições estatais e sociais que a representam; suas causas não seriam facilmente distinguíveis, mas se confundiriam em eventos recentes e um suposto rancor guardado entre os grupos (Kaldor, 2001). Com isso, guerra e da paz passaram a ser aspectos cujas fronteiras não seriam facilmente delimitadas, confundindo-se.

Kalevi Holsti (1996, p. 21) entende estes conflitos como frutos dos enfrentamentos entre grupos políticos domésticos, ocorrendo em função da fragilidade do Estado e do questionamento de sua autoridade sobre aquela comunidade pelo grupo desafiante. O aumento do número de Estados a partir de 1945, especialmente em razão da descolonização africana e asiática, contribuiu para a crescente percepção deste tipo de guerra. As comunidades políticas presentes no território destes novos Estados lutavam contra o governo estatal, sob a alegação de que esta elite governante não era seu representante legítimo.

Mary Kaldor (2001), de modo semelhante e também trabalhando na insuficiência do Estado como provedor de bens e serviços, vê as novas guerras como sendo diretamente afetadas pelos processos de globalização a partir da década de 1980, com a

mudança dos objetivos, modos e sujeitos envolvidos na guerra, bem como na sua forma de financiamento. As novas guerras seriam choques entre identidades políticas, anteriores à formação do Estado, que iriam além de dicotomias como situação e oposição ou conservadores e radicais. Para Kaldor, estas identidades políticas remeteriam a características culturais e políticas referentes à formação dos grupos que comporiam o Estado e não mais a questões de política estatal.

Pensar as novas guerras nestes termos nos leva a duas conseqüências: a primeira é em relação ao modo como as novas guerras são feitas, combinando elementos de guerrilha e contra-insurgência e levando os grupos em conflito a buscarem o controle político e econômico de uma região ao invés de procurar por vitórias militares através da erosão da estrutura estatal, seja em termos de monopólio do uso da força, seja através do questionamento da legitimidade de suas instituições. A guerra se tornaria privatizada (Singer, 2001). Desta mudança no *warfare* decorreria a segunda conseqüência deste choque de identidades: as identidades políticas seriam vistas como locais e globais, nacionais e transnacionais, sendo mobilizadas através dos avanços tecnológicos e dos fluxos de globalização, que transmitiriam seus valores para além das fronteiras da guerra. Esta mobilização garantiria apoio à causa e fomento às ações militarizadas dos grupos, garantindo os recursos necessários para que a guerra aconteça. Ambas as conseqüências repercutiriam o processo de depredação do Estado, impedindo que este se comporte de maneira funcional. É neste ponto que concentraremos nosso estudo.

## AS DINÂMICAS DE RETRO-ALIMENTAÇÃO DAS NOVAS GUERRAS

Comparados às guerras tradicionais, os custos das novas guerras são economicamente menores: “[t]he most important reason why the new wars are so cheap, and therefore so easy to start, is that they are funded through asymmetrical relations of exchange imposed upon society” (Münkler, 2005, p. 77). Por não dependerem de Estados funcionais para a continuidade dos conflitos, os beligerantes buscam alternativa mais acessíveis para se manterem

capazes de lutar. Para tanto, valem-se, dentre outras formas, de armamentos baratos, de infra-estrutura civil e da arregimentação de novos soldados para levar adiante o conflito (Münkler, 2005, p. 74; Kaldor, 2001, p. 96). Tais alternativas, contudo, demonstrariam o quanto seu custo social é elevado. Diferentemente das guerras tradicionais, as novas guerras não assumem o papel de *state building*, promovendo a consolidação de um governo e o estabelecimentos de estruturas formais para superar um estado de anarquia e caos; de modo oposto, as novas guerras implicam o ataque a eventuais estruturas estatais existentes, levando ao colapso destes Estados e a destruição da sociedade, esvaziando qualquer expectativa de um futuro sustentável (Münkler, 2005, p. 76).

Dessa maneira, a completa falência do sistema econômico do Estado se apresenta como uma das faces mais visíveis do conflito. Isto acontece porque o conflito assume uma função predatória, minando e erodindo estruturas formais existentes em razão da necessidade de se extrair os recursos necessários para o financiamento da guerra. O crime organizado, o banditismo e redes informais – muitas vezes ilegais – de comércio acabam por se tornar elementos freqüentes nos Estados em guerras: “the new wars involve a blurring of the distinctions between war (...), organized crime (...) and large-scale violations of human rights” (Kaldor, 2001, p. 2).

Frente ao cenário descrito acima, percebemos que três aspectos garantiriam a continuidade das novas guerras através da depredação das estruturais estatais e do surgimento de redes não-oficiais que atuariam à margem de qualquer estrutura oficial porventura existente. O primeiro elemento a ser trabalhado é a depredação das vias oficiais de desenvolvimento econômico, que esgotaria as possibilidades da promoção de um crescimento sustentável. Em um segundo momento, abordaremos a adesão e captação da população civil, especialmente dos jovens, para o conflito, visto por estas camadas como a única forma de garantir o sustento e *status* destes na sociedade. Finalmente analisaremos a injeção de recursos – logísticos e financeiros – por atores estatais e não-estatais externos aos conflitos graças aos chamados processos de globalização: dentre estes grupos de atores estão incluídos não apenas simpatizantes a uma das partes em conflito, mas também ONG’s e agências

internacionais que, através do auxílio humanitário, garantem a ajuda à populações em situação de desespero, mas também alimentam os lados em conflito. Estes elementos característicos das novas guerras as diferenciam dos conflitos até então conhecidos, dificultando a forma como os processos de resolução atuavam sobre sua dinâmica e aqueles que estão nela envolvidos, promovendo desafios à forma como as operações de paz no pós-Guerra Fria são concebidas.

Iniciaremos nossa exposição pelas formas como o Estado é depredado pelas partes envolvidas nos conflitos. Tradicionalmente quando pensamos em economias de guerra, referimo-nos a planejamentos centralizados, totalizantes e autárquicos de maneira a otimizar o esforço de guerra. Os Estados concentram seus esforços produtivos de maneira a maximizar seu poder e sua capacidade de empregar a força para romper mais rapidamente com a resistência de seu adversário e, ao atingir a vitória, sair do estado de beligerância e retornar às suas atividades corriqueiras. Mas as novas guerras não seguem este modelo, muito pelo contrário: como vimos anteriormente, a própria legitimidade do Estado é questionada, logo não há motivação para que suas estruturas sejam reforçadas. A violência é igualada à anarquia. O cenário que se percebe é de depredação das estruturais locais através da violência cometida contra civis e da cooperação econômica freqüente entre as partes em conflito (Kaldor, 2001, p. 90-91).

Neste sentido, pode-se perceber que o Estado carece de condições de organizar um sistema econômico produtivo ou, ao menos, inclusivo o suficiente para que não se precise recorrer à violência ou à formas ilícitas de comportamento para garantir a sobrevivência. Nas palavras de Mary Kaldor (2001, p. 101),

[t]erritorially-based production more or less collapses either as a result of liberalization and the withdrawn of state support, or through physical destruction (...), or because markets are cut off as a result of the disintegration of states, fighting, or deliberate blockades imposed by outside powers, or more likely, by fighting units on the ground, or because spare parts, raw material and fuel are impossible to

acquire. In some cases, a few valuable commodities continue to be produced (...) and they provide a source of income for whoever can provide "protection".

Graças ao colapso das estruturas de controle e de produção, a população se mostra incapaz de se manter e a expoliação dos recursos disponíveis se inicia: a falência do Estado seria uma das causas da privatização da violência (Kaldor, 2001, p. 92). Grupos de criminosos começam a surgir promovendo saques, roubos extorsão para garantir sua sobrevivência e acirrando o clima de insegurança na região (Williams and Picarelli, 2005, p. 123). Ao mesmo tempo, percebe-se o desenvolvimento de mecanismos informais de pressão sobre o mercado, como controle da distribuição de produtos e bens essenciais por grupos beligerantes, estimulando o mercado negro e condições diferentes daquelas praticas durante os períodos de paz. Quanto mais informal se torna a guerra, mais fragmentada e informal se torna a economia (Kaldor, 2001, p. 104). A sociedade não consegue mais sobreviver através de meios próprios, levando à sua fragmentação e dependência de grupos criminosos e ajuda externa.

Os grupos beligerantes, determinados a manter sua hegemonia e poder, estimulam a manutenção desta situação de incapacidade estatal para aumentar ainda mais a sua influência sobre as populações que padecem em razão dos conflitos. Taxas de proteção e cobrança de impostos sobre os poucos recursos disponíveis são realizados, enfraquecendo a população e deixando o Estado ainda mais incapaz de reagir e de responder a estas ameaças.

Diante desta situação de colapso da economia e da produção doméstica, a ajuda externa se torna crucial, como será visto mais à frente. A sociedade se vê ameaçada por práticas predatórias que extrapolariam a violência da guerra, impedindo a manutenção das condições necessárias à sobrevivência cultural e material. Esta situação faz com que o Estado – ou o que resta dele – se mostre incapaz de promover qualquer mudança ou inclusão social que retire estes grupos combatentes de cena, retomando o seu poder. Com isso, entra o segundo aspecto que gostaríamos de analisar, que é o da adesão e da captação de membros da sociedade civil para as fileiras dos grupos combatentes.

Diante da situação de insuficiência econômica e social, as oportunidades para os indivíduos se manterem afastados dos conflitos acabam por não existir: a própria obtenção de bens, essenciais para a sobrevivência ou não, fica dependente da submissão aos grupos beligerantes. Desta maneira, a imagem que é transmitida para a sociedade é de que se tornar parte do conflito representaria não só a única chance de ascensão social e econômica, quíça de sobreviver às condições impostas pela violência. A associação entre a ausência de oportunidades para viver dentro da legalidade e a necessidade de garantir os meios para a sua sobrevivência levaria, portanto, diversos indivíduos a buscar na violência a solução para seus problemas. Entre estes indivíduos, boa parte deles seria de jovens, que se encontrariam em situação de desesperança (Münkler, 2005, p. 77), o que tornaria os custos econômicos das novas guerras ainda menores para aqueles que as promovem. Ao se referir das guerras na África Ocidental, Peter Lock ressalta o cálculo de razoabilidade que as populações mais jovens fazem ao ponderar as motivações para a sua entrada no conflito:

[f]or young men “being a soldier” is the best means of social participation, and besides it is likely that their chances of survival in today’s Sierra Leone are incomparably greater than in the chaos of “civil society” paralyzed by war. The role of a so-called child soldier is not only seductive for rootless children; it is also a “rational choice”, to put it in the jargon of an economist viewpoint (Lock *apud* Münkler, 2005, p. 77-78).

Assim, a adesão destes indivíduos contribuiria para a continuidade da privatização do conflito, visto que as melhores oportunidades de crescimento social e financeiro parecem vir dos grupos beligerantes, não das formas tradicionais de sobrevivência ou da adesão às forças oficiais de segurança.

Finalmente, e face às condições de insuficiência econômica, a incapacidade de reconstrução social e a adesão de civis aos grupos beligerantes como forma de sobreviver à violência descritas acima, temos a questão da injeção de recursos – financeiros e logísticos –

oriundos de atores externos aos conflitos através dos chamados processos de globalização (Scholte, 2002) e da ajuda humanitária. Segundo Kaldor (2001, p. 71), a chamada globalização promove tanto elementos de internacionalização quanto de localismo, integrando e fragmentando redes culturais que, através de sua verticalização, alcançam limites nunca antes imaginados. Isto permitiria aos grupos em conflito de se aproximarem de outros grupos que compartilhassem seus valores e/ou são simpatizantes de sua luta, facilitando a identificação com um dos lados do conflito e possibilitando o envio de ajuda política, militar e econômica: os combates passariam a ser lutados por grupos privados locais alimentados por recursos vindo de atores estrangeiros – estatais e não-estatais, até mesmo de indivíduos (Singer, 2001). Por meio desta ajuda, os grupos beligerantes buscariam atingir seus objetivos, inclusive rompendo com certas práticas utilizadas durante as guerras tradicionais, alternando a maneira como a limitação da violência sofrida, a eliminação da oposição política e a acumulação de recursos econômicos eram buscados (Keen, 2000, p. 2).<sup>2</sup>

Kaldor (2001, p. 102 e seguintes) sugere que as formas gerais mais comuns de financiamento externo dos conflitos poderiam ser sintetizados em quatro pontos. Contudo, estas quatro formas descritas por Kaldor são em nossa opinião muito assemelhadas. Iremos tratar destas quatro formas sintetizando-a em duas: o auxílio direto de governos estrangeiros e de membros da diáspora que vive no exterior a indivíduos, famílias e grupos específicos de uma determinada região e o auxílio humanitário promovido também por governos e ONG's aos grupos em conflito, de uma forma mais geral. Cabe ressaltar que estes modos de financiamento não se restringem a estes descritos pela autora: os conflitos também se retro-alimentariam, especialmente pela dependência que estes teriam do auxílio internacional.<sup>3</sup>

A primeira forma de se financiar o conflito que iremos trabalhar será a ajuda internacional voltada para indivíduos, famílias e grupos

---

<sup>2</sup> Sobre o assunto, Valença (2006, p. 33 e seguintes).

<sup>3</sup> Sobre o tema, LUTTWACK, Edward N. "The Curse of Inconclusive Intervention". In: **Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflicts**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2001, p. 265-272.

específicos dentro do conflito, de forma a provê-los dos recursos necessários para adquirir bens e serviços durante o período de violência. A verba destinada a afastar indivíduos do conflito pode ser desviada – voluntariamente ou não – para os grupos em conflito, alimentando-os com armas e outros equipamentos necessários para a continuidade do esforço de guerra. Ao invés de fornecer os meios para manter os beneficiários longe da violência, este capital pode ter o mesmo destino daquele enviado para promover “a causa” que motivou a disputa, seja por parte de grupos da diáspora vivendo no exterior, seja por governos interessados diretamente na vitória de um dos lados. A promoção desta causa pode trazer identificação com outros grupos exteriores, que tentarão ajudar os combatentes a lutar contra seus inimigos, mantendo-os ativos no conflito.

Estas formas de financiamento se assemelhariam muito à maneira como as grandes potências lutavam suas guerras por procuração durante o período da Guerra Fria. Ao financiar determinado grupo a manter a luta contra um outro, estes países, grupos ou até mesmo indivíduos estariam consolidando seus interesses econômicos e políticos em determinada região, garantindo que o resultado fosse favorável a eles.

A outra maneira de financiar os conflitos que trataremos neste trabalho é através da intervenção humanitária provida por organizações regionais, governos e ONG’s internacionais. Inicialmente empreendidos com o intuito de auxiliar a superar a problemática e a retro-alimentação das guerras, os esforços humanitários podem acabar tendo sua finalidade desviada, servindo aos grupos beligerantes e não à população que ele deveria auxiliar.<sup>4</sup>

As formas mais comuns de desvio destes fundos humanitários se dão através do ataque a comboios, algo relativamente freqüente em regiões onde o policiamento é inexistente, como aconteceu por diversas vezes na missão de paz no Haiti; a cobrança de “pedágios” para autorizar a passagem em regiões controladas por grupos milicianos também é freqüente, como aconteceu na Bósnia-Herzegovina<sup>5</sup>. Em alguns casos, há denúncias sobre a relações de

---

<sup>4</sup> Mary Kaldor (2001, p.

103) afirma que perdas de até 5% do valor ou dos bens destinados ao auxílio humanitário são consideradas “aceitáveis”.

<sup>5</sup> Sobre o tema, Valença (2006), p. 69 e seguintes.

cooperação entre as próprias forças humanitárias e os grupos, como foi no caso de Serra Leoa (Valença, 2006, p. 133, nota 79):

[forças do governo] withdrawn from a town, leaving arms and ammunition for the rebels behind them. The rebels pick up the arms and extract the loot, mostly in the form of cash, from the townspeople and then they themselves retreat. At this point, the government forces reoccupy the town and engage in their own looting, usually of property (which the rebels find hard to dispose of) as well as engaging in illegal mining (Keen, 1995, 13-14).

No entanto, estas formas não são as únicas maneiras de se prover o conflito através de ajudas bem intencionadas por parte da comunidade internacional. Luttwack (2001) é um crítico ferrenho deste “auxílio” humanitário, impondo pesadas críticas aos seus defensores. Porém, por questões de espaço e objetividade, não entraremos em uma discussão mais profunda sobre o tema. É importante, no entanto, percebermos a mensagem deixada por Kaldor neste tópico: diferentemente de Luttwack, Kaldor não condena a ação humanitária para auxiliar as partes nas novas guerras. Contudo, a autora tem consciência de que esta ajuda é uma das forças que sustenta as novas guerras, seja por prolongar os esforços do mais fraco na relação assimétrica estabelecida, seja por proporcionar aos beligerantes fontes para explorar e aumentar as suas capacidades. Parte integrante do conjunto de princípios morais defendido pela comunidade internacional, a ajuda humanitária para aliviar o sofrimento pode se tornar moeda de troca nas guerras, aumentando a dependência dos grupos envolvidos no conflito do cenário internacional, impedindo que o Estado consiga se reerguer por conta própria.

### COMO RESPONDER ÀS DEMANDAS DAS NOVAS GUERRAS?

Como mostramos nas seções anteriores, o fim da Guerra Fria e a “descoberta” das novas guerras motivaram a uma renovação dos procedimentos empregados no *peacekeeping*, sendo necessário

atuar de forma a solucionar os problemas que deram origem às guerras e não mais agir paliativamente (Miall et al, 1999; Kriesberg, 1997 e 2001). Diante das novas formas que o conflito assumia, atuar meramente como anteparo, sem promover a transformação do conflito, deixou de ser suficiente para o sucesso das operações de paz. A instabilidade nos países que passavam por novas guerras poderia transbordar para áreas vizinhas, prejudicando a segurança e estabilidade regional, quiçá internacional. A questão do conflito interno entrava para a agenda política global.

Do mesmo modo, as novas guerras atacam de forma predatória a capacidade funcional dos Estados, tornando-os incapazes de promover, através de seus próprios meios, a resolução dos conflitos em seu território. Os grupos envolvidos nas guerras, para garantir sua sobrevivência, espoliavam os recursos do Estado, impedindo que este proveesse oportunidades para os cidadãos e obrigando-os a manter a atividade ilegal como forma de manutenção. Este ciclo vicioso retro-alimentava os conflitos, impedindo seu fim e tornando a questão econômica uma das causas da própria violência, além das diferenças de identidade.

Assim, o *peacekeeping* sofreu alterações, de maneira a solucionar as origens do conflito e, conseqüentemente, prevenir o *spillover* de seus efeitos. Seu foco se tornou mais amplo, pois a gama de questões a ser abordada exigia maior dedicação da comunidade internacional, atacando as causas da guerra em diversas frentes, não mais se restringindo ao campo militar (Patriota, 2001):

wider peacekeeping, or peace support, has to be seen within the context of broader coordinated program which links emergency relief and rehabilitation with clear political goals, with social and economic reconstruction (development), and with peace (cooperation and reconciliation) (Miall et al, 1999, p. 214).

Desta maneira, as novas operações de paz não devem se restringir a buscar apenas resolver os conflitos existentes visando a paz negativa, mas também resolver os problemas que motivaram os lados a entrar em choque armado. É preciso atuar de maneira a não apenas solucionar os problemas que decorreriam dos conflitos,

mas também aqueles que o causaram, de forma a preservar e oferecer maneiras de garantir a paz. A paz negativa deixa de ser o objetivo primordial e esforços se orientam para a criação de uma paz positiva, duradoura.

A preocupação com a proteção dos direitos humanos entrou na pauta motivadora das operações, bem como a constatação da necessidade de se renovar as estruturas institucionais do Estado, afetadas pelo processo de retro-alimentação das novas guerras. O engajamento de forças não-militares em áreas estratégicas, como na alocação de recursos humanitários, desenvolvimento de processos de reestruturação da economia local e desenvolvimento de instituições que suportassem os esforços de reconstrução, também passou a ser uma preocupação constante.

Após o período de conflitos os laços que sustentariam a economia local mostrar-se-iam abalados e precisariam ser retomados para que os esforços voltados para a paz continuem a acontecer e a produzir efeitos. De maneira análoga, as relações sociais estariam estremecidas e fragilizadas, o que implicaria a necessidade de desenvolver medidas diretamente ligadas a tais pontos. Como mencionamos acima, o Estado estaria em colapso, com oportunidades econômicas e sociais limitadas, não oferecendo um futuro crível para a sua sociedade. Com o fim dos conflitos algumas ameaças estariam afastadas, como o deslocamento de indivíduos em função da violência ou a violação maciça dos direitos humanos, mas a necessidade de reintegração de indivíduos muitas vezes inaptos a exercer qualquer atividade que não seja guerrear e daqueles diretamente afetados pela violência se torna necessária. Ademais, o período posterior ao conflito também cria um mercado de armas, antes utilizadas em combates, que pode ameaçar a formação de instituições. Diante desse cenário, precisa-se oferecer condições aos grupos e indivíduos para que não retornassem às suas atividades belicosas, trocando o bem social "paz" por condições econômicas e sociais de inclusão, como emprego, estabilidade e chance de participação no jogo político que se pretende formar – o *peacebuilding marketplace* (Miall et al, 1999; Licklider, 2001).

A idéia por detrás do *peacebuilding marketplace* é mostrar que abrir mão dos meios de violência em prol de uma postura cooperativa pode produzir resultados interessantes para os ex-

combatentes, que não deveriam se sentir mais ameaçados pelos seus antigos inimigos: estes também seriam convidados a se inserir no processo de integração social, através do oferecimento de incentivos tangíveis para sua colaboração, como oportunidades de reintegração e de sobrevivência na sociedade no pós-guerra.

Como a prevenção do retorno da violência atua principalmente em curto e médio prazo, o *peacebuilding marketplace* se mostra de grande importância para que a paz sustentável seja conseguida. O seu desenvolvimento imperfeito acabaria por desestabilizar o esforço de reforma e construção das instituições, pois a ameaça de retorno ao conflito seria sempre existente. Se houve o início de conflitos, possivelmente existiriam condições – econômicas, políticas, sociais – para tanto. Garantir a segurança é um passo para levar os conflitos a um fim definitivo. Da mesma maneira, assegurar a estabilidade das condições econômicas e sociais é um reforço da preocupação com um futuro próximo sem que a ameaça originada pelas causas do conflito parem por sobre a sociedade. Mas a busca por uma estrutura institucional voltada ao legítimo exercício do poder e do oferecimento de condições legítimas para a sobrevivência e para a ascensão social e econômica demonstram não apenas a inquietação com as condições imediatas de estabilidade, mas também a busca por medidas concretas voltadas à manutenção da paz obtida com os acordos.

Todas estas medidas e condições demonstram a necessidade da comunidade internacional em atuar de maneira mais incisiva nas novas operações de paz, acompanhando e buscando compreender as dinâmicas internas nos países que sofrem as intervenções. Desta maneira, pode-se compreender os processos internos e os diferentes incentivos, positivos e negativos, para se juntar ao conflito. Somente desta maneira pode-se entender como responder às adesões civis aos grupos em enfrentamento, não pelo ódio ao Outro, mas como resposta para o próprio questionamento de quais meios levarão à sobrevivência. Ademais, o aumento das interações entre os planos doméstico e o internacional levam a uma penetração de atores externos aos conflitos que podem ser, ao mesmo tempo, benéficas e comprometedoras. Uma vez que o processo de retro-alimentação dos novos conflitos se instala, torna-se muito difícil superar esta condição de colapso, logo o apoio

internacional se mostra necessário para que isto aconteça. Contudo, deve-se promover um intenso monitoramento de como esta ajuda é realizada, de forma a evitar que contribua para acirrar a disputa e colocar a sociedade em uma situação ainda mais perturbadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos – como parte integrante do jogo político – devem ser vistos e entendidos como dinâmicos, adquirindo características específicas que os diferenciariam e os tornariam peculiares uns dos outros. Ainda que podendo ser ordenados em grupos mais amplos – através de características genéricas como natureza das partes envolvidas, modo de condução, entre outros, de maneira a se criar tipologias e classificações (Holsti, 1996; Kaldor, 2001) –, cada guerra é única e suas origens e motivações são pertinentes a um contexto espaço-temporal determinado, implicando em características políticas e culturais específicas (Kaldor, 2001; Keegan, 2002). Se a guerra é política por outros meios e a política é definida dentro de uma localização espaço-temporal específica, a guerra também estaria sujeita a esta dinâmica. Ela é um fenômeno social e está subordinado às condições políticas que os cercam.

Assim, se as guerras tradicionais tinham grande apelo em função do cenário europeu a partir do século XVII, sendo reforçada para garantir a hegemonia de um determinado arranjo político, a perpetuação desta visão de guerra, mesmo que em conflito com o que acontecia, as novas guerras, portanto, devem ser entendidas dentro do contexto político pós-II Guerra Fria. Com isso, a visão guerra limitada à imagem das guerras tradicionais não permitiria entender a mudança ocorrida nas relações internacionais nas últimas décadas e, em especial, a ascensão dos atores não-estatais para um plano de maior relevância na política internacional, assumindo competências antes exclusivas dos Estados, como a própria capacidade de fazer guerra e a de ser parte em acordos e tratados internacionais.

A segurança, apesar de sua importância para o *peacekeeping* tradicional e – por que não – para o novo *peacekeeping*, não foi elemento determinante para o sucesso de diversas missões de paz no pós-Guerra Fria.<sup>6</sup> A ausência da violência física por si só não se

mostra capaz de erradicar as causas do conflito, nem de construir as bases para as instituições que seriam criadas. Caso sejam reduzidas a estes termos, as novas missões de paz não se mostrariam diferentes das missões de *peacekeeping* tradicional.

Desta maneira e em consonância com o que expusemos ao longo deste artigo, podemos perceber que apenas o fim da violência direta não é referencial para o sucesso das novas missões de paz organizadas pela ONU. Experiências como a da UNMIBH nos mostrou que o sucesso das missões de paz decorreria de ações no campo da segurança acompanhadas da execução de programas que ajudem a superação da violência estrutural e do apoio da comunidade internacional no trato das questões. Tal enfoque permitiria abordar o conflito em duas frentes: a primeira através da redução da ameaça à integridade física das populações e indivíduos e a segunda, com a garantia de que o fim da violência direta será acompanhado de soluções para o trauma psicológico sofrido. Aliviar o sofrimento material é um objetivo válido, mas não o bastante para resolver pendências anteriores à formação e crise do Estado. Esta segunda preocupação por nós apontada visa a atingir resultados em maior termo do que a primeira, porque não consistiria apenas na garantia da segurança do indivíduo nos tempos de paz – esta tradicionalmente entendida como a ausência de guerra –, mas também do oferecimento de condições que proporcionem que o potencial do indivíduo e da sociedade sejam atingidos integralmente.

Os conceitos de paz, desenvolvimento e integração que norteiam estas missões deveriam ser revistos, adequando-se às novas exigências: definições de paz, violência, segurança e ameaça devem ser ampliadas, sob o risco de explicar apenas parcialmente a situação que pretendem apresentar. Afinal, como bem coloca David Keen (2000, p. 18), de uma forma ou de outra, todos querem a paz, mas preferencialmente a *sua* idéia de paz (grifo nosso). Esta ampliação da tolerância à diferença por parte das novas operações

---

<sup>6</sup> Sobre o assunto, favor consultar nosso trabalho intitulado “A questão da segurança nas novas operações de paz da ONU: os casos de Serra Leoa e da Bósnia-Herzegovina”, onde tratamos das formas como a segurança foi abordada nas duas maiores operações de paz da ONU até o ano de 2006, quais sejam a UNMIBH e a UNOMSIL, respectivamente na Bósnia-Herzegovina e em Serra Leoa. O trabalho se encontra disponível em <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/db2www/PRG\\_0490.D2W/INPUT?CdLinPrg=pt](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/db2www/PRG_0490.D2W/INPUT?CdLinPrg=pt)>.

exigiria também maior comprometimento da comunidade internacional. Os desafios que as missões de paz encontram hoje demandam maiores esforços – políticos, econômicos e materiais – do que aqueles enfrentados à época do *peacekeeping* tradicional. O campo da resolução de conflitos não se limitaria apenas a resolver as disputas após o seu início, mas deve se preocupar também com a sua prevenção, antes que a violência direta volte a eclodir. Daí a necessidade de se trabalhar também com as condições que impeçam a violência estrutural, de modo que a dinâmica das novas operações de paz seja integralmente desenvolvida.

Mais do que buscar alternativas que atinjam à colaboração das partes, o campo teórico da resolução de conflitos deve preocupar-se com os meios que supram o que estas partes precisam, de maneira coordenada e organizada: a verdadeira segurança só poderia ser obtida por uma das partes quando a outra não for dela privada (Booth apud Bellamy, 2003, p. 328). Nas palavras de David Keen (2000, p. 15),

[t]his way of thinking tends to put education, employment and ensuring the rule of law at the heart of conflict prevention and resolution. In other words, it highlights the need for development – but probably not the kind of development that preceded the conflict.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACHARYA, A. The Periphery as the Core: the third world and security studies. In: **Critical Security Studies**. Minnesota: Minnesota University Press, 1997. p. 299-327.
2. AGNEW, J. The Geopolitical Context of Contemporary Ethnopolitical Conflict. In: **Reconcilable Difference: turning points in ethnopolitical conflict**. West Hartford: Kumarian Press, 2000.
3. AYOUB, M. **The Third World Security Predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
4. CREVELD, Martin van. **The Transformation of War**. New York: The Free Press, 1991.
5. DIEHL, P. **International Peacekeeping**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
6. EVANS, G.; NEWNHAM, J. **The Penguin Dictionary of International Relations**. Londres: Penguin Books, 1998.
7. GLEDITSCH, Nils Peter et al. Armed Conflict 1946–2001: a new dataset. In: **Journal of Peace Research**, v. 39, n. 5, p. 615-637, 2003.
8. GURR, T. R.; HARFF, B. **Ethnic Conflict in World Politics**. Boulder: Westview, 1994.
9. HOLSTI, K. J. **The State, War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
10. KALDOR, Mary. **New & Old Wars: organized violence in a global era**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

11. KEEGAN, John. **Uma História da Guerra**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2002.
12. KEEN, D. War and Peace: what's the difference? **International Peacekeeping**, v. 7, n. 4, p. 1-23, 2000.
13. \_\_\_\_\_. When War Itself is Privatized: the twisted logic that makes violence worthwhile in Sierra Leone. **Times Literary Supplement**, p. 13-14, 1995.
14. KRIESBERG, L. The Development of the Conflict Resolution Field. In: **Peacemaking in International Conflict: methods and techniques**. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1997. p. 51-80.
15. LICKLIDER, R. Obstacles to Peace Settlements. In: **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflicts**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001. p. 697-718.
16. LUND, M. **Preventing Violent Conflicts: a strategy for preventive diplomacy**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1996.
17. LUTTWACK, E. N. The Curse of Inconclusive Intervention. In: **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflicts**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001. p. 265-272.
18. MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Contemporary Conflict Resolution**. Cambridge: Polity Press, 1999.
19. MORAN, D. Strategic Theory and the History of War. In: **Strategy in the Contemporary World: an introduction to strategic studies**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 17-44.
20. MÜNKLER, H. **The New Wars**. Cambridge: Polity Press, 2005.

21. PATRIOTA, A. de A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Funag, 1998.
22. SCHOLTE, J. What's Globalization? The Definitional Issue - Again. **CSGR Working Paper** . n.109, 2002.
23. SINGER, Paul. W. Corporate Warriors: the rise of the privatized military industry and its ramifications for international security. **International Security**, v. 26, n. 3, p. 186-220, 2003.
24. VALENÇA, Marcelo Mello. **A Questão da Segurança nas Novas Operações de Paz da ONU**: os casos de Serra Leoa e da Bósnia-Herzegovina. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.
25. WILLIAMS, P.;PICARELLI, J. T. Combating Organized Crime in Armed Conflicts. In: **Profiting from Peace**: managing the resource dimensions of civil war. Boulder: Lynne-Rienner, 2005. p. 123-152.

## O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO DA RÚSSIA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI E A GEOPOLÍTICA CLÁSSICA

---

**CC José Achilles Abreu Jorge Teixeira**

*Ex-aluno do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores em 2008 da Escola de Guerra Naval.*

### RESUMO

A extinção da União Soviética condenou ao fracasso tudo aquilo que os russos acreditaram durante séculos e gerou um processo de transformação em sua realidade histórica. Essa situação de inferioridade, incompatível com os seus ideais seculares, os levou a buscar mecanismos para reconstruir o grande império. Esses sinais de mudança surgem na metade da década de 1990 e tornam-se realidade com as realizações do governo de Vladimir Putin, no início deste século, e com a firme disposição do presidente Dmitri Medvedev de dar continuidade ao modelo adotado, nos dois mandatos de seu antecessor. Esse interessante pano de fundo estimulou esse estudo de verificar a base de sustentação desse pensamento geopolítico que valoriza o fortalecimento do Estado russo e estimula a ampliação da sua área de influência, principalmente em seu entorno estratégico, a Eurásia. A partir dos conceitos das Teorias Geopolíticas Clássicas de Mahan, Mackinder e Haushofer, e da evolução das escolas do pensamento geopolítico russo, a partir da década de 1990, constata-se que a Rússia está de volta ao jogo internacional e que esse retorno ocorre através de um modelo que retoma o clássico confronto geopolítico do poder marítimo com o poder terrestre.

Palavras-chave: Eurasianismo - Geopolítica Clássica - Geopolítica Russa - Poder Marítimo x Poder Terrestre

### ABSTRACT

The USSR fragmentation condemned everything the russians had believed during centuries and has begun a transformation

process of its historical reality. This inferiority feeling, incompatible with their background, has taken them to search new mechanism to rebuild their empire. These changing signs began to be shown in the 90's and have become reality with Vladimir Putin achievements and with the firm disposition of Russian president Dmitri Medvedev to continue to support Putin model. This interesting background was the motto of this research as a way to investigate the Russian geopolitics thinking and the amplification of their influence area specially their strategic environment, Eurasia. From Mahan, Mackinder and Houshofer classical geopolitics theories and from the evolution of Russia geopolitical thinking beginning on 90's we conclude that Russia is still in the international game and this return retakes the classical discussion between a maritime power and terrestrial power.

Keywords: Eurasian – Classical Geopolitics – Russian Geopolitics – Sea Power x Ground Power

## INTRODUÇÃO

A Geopolítica é fruto da relação existente entre a política e a geografia, caracterizando-se pela contínua observação e análise das atividades realizadas pelo homem no meio em que vive, tendo um grande desenvolvimento teórico no final do século XIX e início do século XX.

Na história universal, a disputa pelo poder envolve uma competição constante por espaço e terreno, colocando, quase sempre, em situações opostas as potências marítimas e terrestres. Na avaliação de Santos (2004), as Guerras Púnicas, entre Cartago e Roma, representaram esse choque mar-terra, na disputa pela hegemonia do Mediterrâneo. Enquanto Roma adotou uma colonização continental, Cartago utilizou o comércio marítimo como suporte para o seu domínio colonial, tal qual fez, séculos depois, a Grã-Bretanha.

Já na história moderna, de acordo com Santos (2004, p.1), um dos sucessores dos romanos foi o Império Russo, que valorizou os "princípios do autoritarismo, da hierarquia e do comunitarismo",

ao conceber o “Eurasianismo<sup>1</sup>”, em oposição ao “Atlantismo<sup>2</sup>”, que personificava o “individualismo, o liberalismo econômico e a democracia protestante” anglo-saxão.

Baseando suas teses na relevância do poder marítimo e do poder terrestre, as Teorias da Geopolítica evoluíram, a partir do século XIX, a fim de encontrar o caminho que um Estado deveria percorrer para fortalecer o seu poder e buscar a hegemonia mundial. Alfred Thayer Mahan (1840-1914), teórico do poder marítimo, Halford John Mackinder (1861-1947) e Karl Ernst Nikolaus Haushofer (1869-1946), teóricos do poder terrestre, são os seus grandes representantes.

Ao se preocuparem com o poder, essas teorias predominaram nas mentes dos principais estadistas e estrategistas durante grande parte do século XX (MATTOS, in MAFRA, 2006). Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) e a bipolaridade do sistema internacional, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) procuraram manter e conquistar novos espaços de influência, a partir de suas ideologias. Essa corrida pela hegemonia mundial se estende até o fim da Guerra Fria, com a extinção da URSS, em 30 de dezembro de 1991, e a determinação de uma nova ordem mundial<sup>3</sup>. O meio internacional passa, então, a ser organizado por apenas uma grande potência, os EUA, que procuram dificultar o renascimento da maior representante do antigo bloco, a Rússia.

A dissolução da URSS causou um forte impacto sobre as convicções russas, uma vez que tudo aquilo que acreditavam e que consideravam a única realidade possível, ao longo de séculos, foi condenada ao fracasso e gerou um processo de transformação em sua identidade histórica. Os problemas internos, sufocados pelo

---

<sup>1</sup> Segundo Santos (2008) é o movimento do final do século XIX que defendia a identidade russa como sendo não européia. Apesar da Rússia estar situada entre os dois continentes – Europa e Ásia – a consideravam um continente em si mesmo, denominado Eurásia. Além disso, entendiam que a cultura russa tinha sido moldada, majoritariamente, por influências vindas da Ásia. O papel ímpar da Rússia era juntar a rica diversidade da Eurásia, consistente com a cultura e as tradições da Ortodoxia e da Rússia.

<sup>2</sup> Para Dugin (2004) é a cultura marítima representada pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos da América.

<sup>3</sup> Segundo Teixeira da Silva (2008) caracteriza-se pelo recuo militar dos russos, o avanço da União Européia, a expansão da China popular e a importância econômica de países emergentes como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

antigo regime, afloraram de forma violenta e constituem-se, hoje, em um dos grandes desafios a serem vencidos.

Na segunda metade da década de 1990, pretendendo voltar a ser reconhecida como uma grande potência e na busca de um reequilíbrio geopolítico, surgem, na Rússia, sinais dos antigos ideais do Eurasianismo (GASPAR, 2004). Essas idéias tornaram-se realidade, desde que Vladimir Putin (1952-\_\_\_) assumiu a presidência da Rússia e “passou a dar forma a essas expressões em seus discursos” (YASMANN, 2001, p. 2, tradução nossa<sup>4</sup>).

Neste sentido, o propósito deste trabalho é verificar se há influência da Geopolítica Clássica no atual pensamento geopolítico da Rússia pós-soviética, uma vez que o Eurasianismo surgiu no final do século XIX, quando temas relacionados ao fortalecimento do Estado e a ampliação da sua área de influência, através do confronto poder marítimo versus poder terrestre e do domínio da Eurásia, eram estudados e discutidos pelos geopolíticos da época.

Para a fundamentação teórica do presente estudo foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, através de técnicas indiretas. Inicialmente, serão descritos os aspectos conceituais da Teoria do Poder Marítimo de Mahan, da Teoria do Poder Terrestre de Mackinder e da Teoria das Pan-regiões de Haushofer. Em seguida, no intuito de compreender a presente realidade geopolítica russa, serão apresentados, de forma sumária, os principais problemas internos desse Estado, assim como, o pensamento geopolítico que predominou nos anos de 1990, a chamada década de transição. Posteriormente, serão identificadas as duas escolas geopolíticas mais representativas, na atualidade, e o modelo geopolítico que vem sendo empregado, desde 2000, que engloba os dois mandatos de Putin e o governo do presidente Dmitri Medvedev (1965-\_\_\_), empossado em maio de 2008.

## AS TEORIAS GEOPOLÍTICAS CLÁSSICAS

Friedrich Ratzel (1844-1904), considerado o grande precursor da Geopolítica, adotou a concepção de Estado como organismo vivo, que vive, prospera, decai e morre. Em sua teoria de geografia

---

<sup>4</sup> Texto original em inglês.

política, de 1897, mostra que o futuro político de cada território depende do espaço e, principalmente, da posição geográfica<sup>5</sup>, que “condiciona as relações entre os povos” (RATZEL, in RATTENBACH, 1975, p.16, tradução nossa<sup>6</sup>).

Estudioso da Teoria de Ratzel, Juan Rudolph Kjellen (1864-1922) tinha uma preocupação especial sobre o que deve ser o Estado. Entendendo que o conceito jurídico de Estado não era mais suficiente e que a relação do Estado com o poder não podia mais ser desprezada, Kjellen definiu a geopolítica como a ciência que estuda o Estado como organismo geográfico, mas também como um ser vivo que cresce, se desenvolve e morre e cujo principal atributo é o poder (RATTENBACH, 1975).

A preocupação da geopolítica clássica está relacionada com o poder do Estado, na determinação de requisitos para que este se fortaleça no cenário internacional. Numa perspectiva hobbesiana<sup>7</sup>, seria o modo de explicar uma situação de permanente conflito.

Dentre os autores clássicos destacam-se o Almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914), autor de *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, em 1890, o inglês Sir Halford J. Mackinder (1861-1947), que publicou *Geographical Pivot of History*, em 1904, e *Democratic Ideals and Reality*, em 1919, e o General alemão Karl Ernest Nikolaus Haushofer (1869-1946), que segundo Chauprade (2003), foi capaz de integrar as idéias de Ratzel, Kjellen e Mackinder. Mattos (2002, p. 19) observa que até hoje essas obras são consultadas “como guias da política internacional”, sendo referências para assuntos relacionados ao poder marítimo e ao poder terrestre.

Para a análise desses pensadores, deve-se notar que as suas teorias apresentam como característica comum o caráter expansionista e que as suas idéias estão vinculadas ao fortalecimento

<sup>5</sup> “O espaço é definido por seus caracteres físicos: extensão, forma, contextura, clima, relevo etc e a posição situa o espaço sobre a terra e condiciona as suas relações”. (TOSTA, 1984, p. 8)

<sup>6</sup> Texto em espanhol.

<sup>7</sup> Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo inglês. Hobbes (2006, p. 97) descreveu, em sua obra *Leviatã* (1651), que no estado de natureza o homem se encontra “naquela condição a que se chama de guerra”. Estando sujeito a esse estado, firma o pacto social e se submete ao poder do Estado. Hobbes considera que os Estados buscam “maximizar o seu poder [...] por não ser possível um pacto que erga um poder soberano que os submeta à sua lei; de modo que o homem escapa da guerra de todos contra todos instituindo a sociedade, mas não consegue escapar da permanente possibilidade de guerra entre os Estados”. (GONÇALVES, in TEIXEIRA DA SILVA, 2004, p. 40).

do poder de seus respectivos Estados, no cenário internacional que vivenciaram à época de seus estudos.

## MAHAN E O PODER MARÍTIMO

A Teoria de Mahan aponta três aspectos basilares para o desenvolvimento de um Estado: o econômico, o militar e o geopolítico. O aspecto econômico está fundamentado na produção, na posse de colônias e no comércio. Quanto ao aspecto militar, a história mostra que a supremacia naval foi fundamental para proteção dos interesses nacionais e, no aspecto geopolítico, estabelece seis elementos para o desenvolvimento do poder marítimo: 1) a posição geográfica: possibilidade de controlar pontos estratégicos; 2) a conformação física: possibilidade de possuir bons portos e bases; 3) a extensão do território: capacidade de dispor de portos e matérias-primas para a guerra no mar, ao longo da costa; 4) o tamanho da população: não importando o tamanho absoluto, mas sim aquela disponível para as lides marítimas; 5) o caráter nacional: capacidade de expansão pelo comércio marítimo, amor pelo dinheiro e procura por colônias que se transformem em novos territórios produtivos e lá se estabeleçam grupos nacionais definitivos (as colônias de povoamento) e; 6) o caráter de governo: com políticas de governo voltadas para o mar, capacidade de criar verdadeiros estadistas e, para o autor, governos democráticos tendem a evitar criar grandes gastos com poderes navais quando comparados aos despóticos (ALMEIDA, 2008, informação verbal<sup>8</sup>; MAHAN, 1987).

Segundo Chauprade (2003), Mahan considera o Poder Marítimo indispensável para um Estado se tornar uma potência mundial, conseqüentemente deve preparar um plano de expansão, considerando os aspectos políticos, econômicos e culturais. Essa expansão deve estar fundamentada na acumulação de riquezas e esta depende de um intenso comércio exterior, que somente pode ser mantido por uma marinha mercante desenvolvida. Mahan enfatiza, ainda, que a proteção dessas riquezas é de extrema importância e daí a necessidade de “uma poderosa força naval apoiada por bases, situadas em locais estratégicos, de forma a

---

<sup>8</sup> Nota de aula do Curso de Estado-Maior para Oficiais, Escola de Guerra Naval, 31 mar. 2008.

assegurar o comércio pelos mares” (CHAUPRADE, 2003, p. 44, tradução nossa<sup>9</sup>).

Ao elaborar a sua teoria geopolítica, Mahan tinha em mente transformar os EUA numa grande potência marítima e insular: a ilha-continente do hemisfério ocidental. São influências de suas idéias: a conquista de Porto Rico e das Filipinas, em 1898, e o estabelecimento do protetorado em Cuba, fixando o poder marítimo norte-americano no Caribe e no Pacífico; e a abertura do canal do Panamá, em 1914, que favoreceu a política norte-americana do *Big Stick*<sup>10</sup>, sobre os países centro-americanos e caribenhos, além de possibilitar a união das frotas do Atlântico e do Pacífico. Mello (1999, p. 16) comenta que essa visão deveria garantir “a hegemonia no continente americano, conter o expansionismo japonês no Extremo Oriente e, a médio prazo, arrebatá-la da Inglaterra a supremacia marítima mundial”.

O pensamento expansionista de Mahan, a partir da organização de um forte poder marítimo, foi implementado com grande sucesso, levando os EUA a uma posição hegemônica, após a Segunda Guerra Mundial. Essa teoria foi contraposta pela de Mackinder que valorizava o poder terrestre.

## MACKINDER E O PODER TERRESTRE

Mackinder, considerado o grande teórico da geopolítica<sup>11</sup> clássica, visualizou as pretensões expansionistas de alguns Estados e defendeu a idéia de uma interdependência dos acontecimentos físicos, econômicos e militares que se processavam no globo. Construiu, em 1904, uma teoria, a partir de uma apreciação geográfica do mundo, cuja “pedra angular era o papel estratégico atribuído à *pivot area* – região-pivô – na política de poder das grandes potências” (MELLO, 1999, p. 16).

O geógrafo britânico, segundo Vesentini (2005), destaca que das terras emersas do mundo, 58% do total formam um conjunto, abrigando a maior parte do poder da Terra, representado pela África,

---

<sup>9</sup> Texto original em francês.

<sup>10</sup> Denominação dada à diplomacia do Presidente Theodore Roosevelt de 1904. Definia que os EUA deveriam ser capazes de policiar toda a América latina.

<sup>11</sup> Vesentini (2005) relembra que Mackinder não utilizou o termo “geopolítica”.

Europa e Ásia. A essa região, onde teria ocorrido a maioria das guerras da história, Mackinder chamou de Ilha Mundial e as regiões restantes do globo denominou-as de Ilhas do Exterior. No centro da Ilha Mundial, estaria a região-pivô, que seria o grande núcleo do continente eurasiático (**FIG. 1**). A região geoestratégica do planeta, cuja posse seria fundamental para a hegemonia mundial, localizada no interior da região-pivô, correspondente à Europa oriental, foi denominada como a *heartland* (**FIG. 2**). Essa região agrega características importantes: conta com grande parte da maior planície do mundo, favorecendo a mobilidade dos povos e é protegida de incursões marinhas. A exploração dos recursos dessa região possibilitaria, ao Estado que a controlasse, o desenvolvimento de uma vigorosa economia e um diferenciado poder terrestre. Para Mackinder, segundo Mello (1999), esse poder terrestre resistiria às pressões do poder marítimo, que se limitaria às regiões costeiras da Eurásia.

Uma possível união entre Alemanha e Rússia preocupava Mackinder (MACKINDER, in RATTENBACH, 1975), uma vez que juntas poderiam dominar a *heartland* e com isso comprometer o domínio britânico. Para Mello (1999), esse temor de Mackinder foi assimilado por Haushofer, segundo uma perspectiva alemã, ou seja, a aliança com a Rússia era chave para a Alemanha vencer a Grã-Bretanha.

## HAUSHOFER E AS PAN-REGIÕES

Haushofer via a necessidade de despertar no povo alemão o sentimento de pertencer a uma comunidade civilizada, o *deutschun*, e considerava a Geopolítica como sendo a “consciência geográfica do Estado”, além de ser um instrumento seguro para recuperar a Alemanha das conseqüências da Primeira Guerra Mundial (MAFRA, 2006, p. 114).

O geopolítico alemão, segundo Tosta (1984), adotou alguns pontos básicos para o seu estudo: 1) a autarquia, representando o ideal de auto-suficiência econômica do Estado, que necessitaria de um amplo espaço com grande quantidade de recursos naturais; 2) o espaço vital (*lebensraum*), baseando-se no conceito de Estado como organismo vivo, estabelecido por Ratzel, que é o direito que

um Estado tem de ampliar o seu espaço para aumentar os seus recursos naturais e humanos; 3) as pan-regiões, zonas continentais que permitiriam a realização do ideal de autarquia; 4) o conceito de poder terrestre versus poder marítimo. Inspirando-se em Mackinder, Haushofer entende que o domínio do mundo por uma potência marítima pode acabar, repentinamente, como conseqüência de uma redução de poder ou devido à substituição de uma linha de comunicação<sup>12</sup> vital à sua existência; e 5) as fronteiras, que na sua avaliação são temporárias e expressam as condições de poder político, em um momento considerado.

A partir desses pontos, Haushofer, em 1930, concebeu a Teoria das Pan-regiões, baseada no conceito ideológico de pan-idéias, cujo objetivo é reunir diversos Estados, que aglutinam não só as semelhanças geográficas e étnicas, mas também religiosas e raciais, de acordo com Mafra (2006). O mundo estaria dividido em quatro pan-regiões, o que permitiria a realização das autarquias (**FIG. 3**):

a Pan-américa, liderada pelos EUA; a Euráfrica, sob a liderança da Alemanha, auxiliada, se possível pela Grã-Bretanha (anglo-saxões); a Pan-rússia, encabeçada pela União Soviética; e a Pan-ásia ou Esfera de Co-prosperidade da Ásia Oriental Maior, sob a direção do Japão (MAFRA, 2006, p. 116).

Inicialmente, a Teoria das Pan-regiões incluía a URSS na Euráfrica, no entanto, a situação insular da Grã-Bretanha e o vasto território soviético poderiam criar dificuldades para estabelecê-la. Por isso, segundo Tosta (1984, p. 69) foi criada a Pan-Rússia, mesmo essa região apresentando um sério inconveniente de não se estender ao Equador, o que a deixaria “privada de climas necessários à produção agrícola”. Para Chauprade (2003), Haushofer visualizou a irreduzível oposição existente entre as geopolíticas russa e norte-americana, e o seu conceito de pan-idéias esclarece os grandes choques geopolíticos do planeta.

<sup>12</sup> Segundo Almeida (2008), linha de comunicação é um termo geral que designa a linha de movimento que mantém vivas as conexões militares e econômicas entre os Estados. (Nota de aula do Curso de Estado-Maior para Oficiais, Escola de Guerra Naval, em 31 mar. 2008).

Haushofer ao separar a URSS da Eurásia adota os conceitos de Mackinder sobre a Eurásia. “É preciso aprender com o inimigo” (MELLO, 1999, p. 79) era o que dizia o geopolítico alemão, ao referir-se ao geógrafo britânico, procurando minimizar as diferenças com a URSS e salientando a necessidade de uma aliança entre os dois Estados, para dominar a *heartland*, e assim, se opor ao império britânico.

A importância geoestratégica<sup>13</sup> que Mackinder e Haushofer atribuíram a Eurásia, continua sendo bastante atual. Na avaliação do geopolítico norte-americano Zbigniew Brzezinski (1928-\_\_\_), “a Eurásia é o grande prêmio geopolítico da América” (BRZEZINSKI, 1997, p. 30, tradução nossa<sup>14</sup>). Numa visão pós-soviética, Alexander Dugin<sup>15</sup> (1962-\_\_\_) (2000, citado por MARCU, 2007), geopolítico russo, argumenta que se a Eurásia é o centro do mundo então a Rússia é o centro da Eurásia. A partir dessa visão pós-soviética de Dugin, percebe-se que a desintegração da URSS, além de originar um vácuo de poder e diversos tipos de conflitos na Eurásia, também, inspirou novos pensamentos geopolíticos na Rússia.

## O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO DA RÚSSIA PÓS-SOVIÉTICA

### A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DOS VIZINHOS PARA A RÚSSIA

Entender o pensamento geopolítico russo, após uma grande ruptura, tal qual ocorreu com a URSS, exige a adoção de uma perspectiva distinta, uma vez que a Rússia sempre foi um ator importante e diferenciado do sistema internacional, principalmente, por seu conhecido espaço de influência que sofreu um duro golpe, tanto geográfico quanto político, e como consequência,

as prioridades da política externa russa são os problemas internos da política soviética, a

---

<sup>13</sup> Tosta (1984), ao comentar os estudos de Spykman, Weigert, Strusz-Hupé, assinala que a geoestratégia trata da formulação de diretrizes de uma Política de Segurança Nacional, fundamentada nos fatores geográficos do país.

<sup>14</sup> Texto original em inglês.

<sup>15</sup> DUGIN, Alexander. *The Essentials of Geopolitics*. Moscou: Artogheia Tentr, 2000.

começar pelas relações com os outros membros da Comunidade de Estados Independentes, classificados pela diplomacia oficial como o estrangeiro próximo (GASPAR, 2004, p. 4, tradução nossa<sup>16</sup>).

A formação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) buscou uma coordenação política, econômica e militar, visando garantir os princípios de independência e integridade territorial para si e para os Estados que a compõem. Mikhail Gorbachev<sup>17</sup>(1931-\_\_\_\_) planejou os contornos dessa nova União, composta por Estados nacionais, uma entidade política, resultado de uma história comum, com interesses econômicos e de segurança semelhantes. Gorbachev, porém demonstrou preocupação quanto ao primeiro princípio:

[...] a conquista da independência não pode ser pretexto para uma ruptura caótica de laços históricos, mas uma nova base para a criação de uma União estável de Estados realmente soberanos e independentes. A Rússia tem um papel de responsabilidade e particularmente grandioso a desempenhar (GORBACHEV, 1991, p. 74).

No entanto, segundo Teixeira da Silva (2008, informação verbal<sup>18</sup>), os países bálticos resgataram as suas identidades nacionais e se orientaram francamente para a Europa, ignorando a CEI, que na atualidade, apresenta muitos problemas de integração: embora o Belarus apresente afinidades com a Rússia, Moldávia e a Ucrânia procuram se integrar à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia (UE); as repúblicas do Cáucaso, não-islâmicas, Geórgia e Armênia, esforçam-se para buscar relações econômicas com os mercados ocidentais e se orientam para a esfera de influência norte-americana; e Casaquistão, Usbequistão,

<sup>16</sup> Texto original em português (Portugal).

<sup>17</sup> Secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) de 1985 a 1991.

<sup>18</sup> Nota de aula do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, Escola de Guerra Naval, em 03 abr. 2008.

Tajiquistão, Turcomenistão, Azerbaijão e Quirguistão, que constituem o chamado cinturão islâmico da Ásia Central, estão redirecionando as suas identidades para a civilização islâmica, mas preferem a proteção russa.

Apesar da sua vizinhança ser formada por Estados de diversas origens culturais, com grandes diferenças sociais e regionais, interesses estratégicos conflitantes, realidades econômicas desequilibradas, recheada de conflitos étnicos e sistemas políticos divergentes, a Rússia tem 145 milhões de habitantes, sendo que 20% não são de etnia russa, e mais de 20 milhões são muçulmanos. Somam-se a isso dois componentes, o econômico e o estratégico, muito importantes: o país e a região são riquíssimos em gás e petróleo, e são fronteiriços à China, ao Irã, ao Afeganistão e ao Paquistão. Portanto, por si só, a Rússia é um grande problema geopolítico e, embora tenha concentrado sua atenção sobre todos os vizinhos próximos<sup>19</sup>, de acordo com Marcu (2007), vem encontrando uma forte competição com a superpotência norte-americana, que através da OTAN, está presente na Europa, e mediante suas bases militares, também está na Ásia Central.

Marcu (2007) exemplifica a importância geopolítica dessa região ao mencionar que, após o desaparecimento do império soviético e do vácuo político que se seguiu, apareceram quatro tipos de conflitos geopolíticos: conflitos étnicos, principalmente no Cáucaso; conflitos pelo controle dos recursos energéticos e econômicos, no Mar Negro e no Mar Cáspio, com intervenção norte-americana; conflitos de violação dos direitos humanos, na maioria das ex-repúblicas soviéticas, com repressão ao pluralismo político e religioso, além de ações terroristas na Ásia Central e no Cáucaso; e conflitos por problemas de fronteiras com a presença de imigrantes ilegais e traficantes de drogas e armas.

Como conseqüência desse novo panorama e analisando os problemas russos, verifica-se que os fatores impulsionadores do renascimento do atual pensamento geopolítico russo passam pela redefinição da identidade nacional, que é extremamente dependente

---

<sup>19</sup> Segundo Marcu (2007), são as antigas repúblicas soviéticas.

da descoberta de princípios e valores comuns, para uma região de grande diversidade cultural e étnica. Para abordar o atual modelo geopolítico é necessário observar o pensamento dominante, que permeou os anos de 1990, após o fim da URSS, considerados por Gaspar (2004), como os anos de transição.

## AS ESCOLAS GEOPOLÍTICAS RUSSAS NOS ANOS DE TRANSIÇÃO

Depois da dissolução da URSS, os russos perceberam a necessidade de não perder a sua esfera de influência sobre os seus vizinhos eurásianos e de buscar retomar junto ao mundo ocidental, apesar de seus graves problemas estruturais, o reconhecimento de Estado atuante e ainda capaz de influenciar nesse novo sistema internacional. Como alcançar essas metas? Que caminho seguir? Foram questionamentos que orientaram as diversas escolas do pensamento geopolítico russo da última década do século XX.

### A ESCOLA INTERNACIONALISTA-IDEALISTA

Nesse período, predominou a idéia de que a cooperação internacional era a única maneira possível de garantir a segurança nacional. Segundo Marcu (2007), os idealistas acreditavam que os perigos estavam no interior do país. Consideravam a Rússia, em face de sua posição geopolítica, sua população, recursos econômicos e arsenal nuclear, uma grande potência, apesar das dificuldades herdadas do sistema comunista.

Esse conceito internacionalista e idealista estava associado ao novo pensamento de Gorbachev (1991), que pregava o determinismo econômico e a universalidade dos valores democráticos. Boris Yeltsin (1931-2007), primeiro presidente da Rússia, que governou de 1991 a 1999, baseou suas ações nesse conceito e considerava fundamental que o Estado se voltasse para a Europa. A sua preocupação era como aplicar os valores ocidentais ao modelo russo, de modo a colher os frutos o mais rapidamente possível. Gaspar (2004) avalia que as políticas externas assumem uma linha de integração e dependência em relação aos EUA e à Europa Ocidental, que se traduz na vontade expressa de adesão à OTAN e ao conjunto das instituições de aliança das democracias.

## A ESCOLA REALISTA

O realismo russo apresentava grande influência do pensamento pré-soviético e apregoava importância do poder como instrumento de controle e dominação dos conflitos, em detrimento da cooperação internacional. Opondo-se ao pensamento de Gorbachev, os realistas defendiam a centralização dos investimentos a fim de aumentar as referidas capacidades e equilibrar a balança do poder internacional (MARCU, 2007).

Essa corrente de pensamento, formada por segmentos da burocracia e representantes do partido comunista, percebia o ambiente externo hostil aos interesses russos e que a dissolução da URSS foi consequência de ações premeditadas e bem planejadas pelo mundo ocidental. Barburin<sup>20</sup> (1993, citado por Marcu, 2007) defendia a criação de uma nova união com as repúblicas independentes, pois consideravam que os EUA não desejavam coexistir com o gigante eurasiático russo, uma vez que, desde o colapso da URSS, a potência norte-americana buscava cativar as ex-repúblicas soviéticas.

Quanto às fronteiras russas, os realistas se preocupavam com as do sul e do leste. A China, por seu crescimento econômico, potencial demográfico e arsenal nuclear, e o Irã, por seus recursos materiais, eram vistos como potenciais ameaças a longo prazo. Portanto, uma aliança com a China e uma cooperação com Irã seria um mal menor para a estratégia russa do que a dominação ocidental. Com relação à Índia, maior importador de armamento russo, os realistas tinham-na com um parceiro estratégico na região, já que a Rússia a apoiava na construção de uma moderna esquadra no Oceano Índico, em contraposição à dominação norte-americana (MARCU, 2007).

## A ESCOLA EXPANSIONISTA REVOLUCIONÁRIA

A escola do expansionismo revolucionário se situava na extrema direita do cenário político russo e considerava que a expansão externa

---

<sup>20</sup> BARBURIN, Sergei. Los intereses de Rússia a comienzos del siglo XXI. En *Nas Sovremenik*, nº 2, p. 173-176, feb. 1995.

era o melhor caminho para garantir a segurança da Rússia. Inspiraram-se nas teorias geopolíticas de Mackinder, Mahan e Haushofer, segundo Marcu (2007), e defendiam que como potência continental poderiam aliar-se à Alemanha e à França para se contrapor aos EUA e à Inglaterra, considerados os inimigos naturais.

Na visão expansionista, o sistema mundial permaneceria sendo bipolar, onde se confrontariam dois rivais geopolíticos: o Atlantismo e o Eurasianismo. Como consequência, promoviam o conceito de império em permanente ampliação, sendo que a Rússia deveria reorganizar o território eurasiático e conquistar espaços além da CEI, para obter a sua própria segurança.

Enquanto a escola idealista percebia o sistema internacional, segundo uma ótica kantiana<sup>21</sup>, sendo vital para a Rússia a cooperação com o Ocidente, os realistas e os expansionistas revolucionários entendiam o mundo segundo Thomas Hobbes, anárquico e competitivo.

As correntes realista e expansionista, dos anos 1990, além da observação do contexto mundial, apresentam outros pontos em comum, fundamentam-se nas teorias geopolíticas de Mackinder e Haushofer, e na relação espaço-poder. Consideram a Rússia detentora de uma posição geopolítica ímpar e que por isso deve ser defendida. A restauração do antigo espaço é fundamental e a noção de civilização eurasiática é um componente decisivo nesse intento.

A partir dessas duas últimas correntes geopolíticas surge uma nostalgia imperial e um ressentimento anti-ocidental, com a emergência de uma linha restauracionista e de um neo-eurasianismo na política externa russa (GASPAR, 2004).

## AS ATUAIS ESCOLAS DO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO RUSSO

As atuais escolas geopolíticas, segundo Santos (2004), distinguem-se em duas grandes opções: os internacionalistas liberais ou ocidentalizadores (*zapadniki*) e os eurasianistas ou expansionistas. Apesar de terem diferentes linhas de pensamento, na avaliação de

---

<sup>21</sup> Immanuel Kant (1724-1804) filósofo alemão. Para Bobbio (2000, p. 526), Kant defende que a paz perpétua somente "poderá ser realizada quando também os Estados tiverem saído do estado de natureza nas suas relações, tal como dele saíram os indivíduos. Para alcançar o objetivo, devem estipular um pacto que os una numa confederação permanente (*foedus perpetuum*)".

Marcu (2007), ambas levam em consideração os quatro tipos de conflitos geopolíticos da era pós-soviética, mencionados anteriormente, que são cruciais para a política eurasiática russa e que condicionam as suas opções estratégicas.

Após suplantar a grande crise dos anos de transição, a Rússia procura retomar uma posição de destaque no cenário político-estratégico mundial, buscando reagir à ofensiva estratégica do Ocidente na Eurásia, representada, por exemplo, pela “distribuição geopolítica das novas bases norte-americanas”, ocorridas nos anos 1990, que correspondem a um “novo cordão sanitário<sup>22</sup>” (FIORI, 2007, p. 89). Desde dezembro de 1999, quando Vladimir Putin assumiu a presidência, “a política externa de Moscou alterou o seu rumo. A sua nova aproximação baseia-se no Eurasianismo, uma obscura e velha moldura ideológica que emergiu agora como uma força majoritária na política russa” (SANTOS, 2004, p. 1, tradução nossa<sup>23</sup>). Na avaliação de Glover (1999), os neo-eurasianistas transformaram as contradições entre os ultraconservadores e os comunistas em um amplo projeto civilizacionista, unindo os ideais nacionais com as tradições populares e o cristianismo ortodoxo russo, buscando um retorno ao comunismo.

## A ESCOLA OCIDENTALISTA

Essa escola, representada por Dmitri Trenin, apresenta que o papel histórico central da Rússia no espaço eurasiático deixou de existir. A identidade russa está a meio caminho dos imperativos da globalização e das aspirações nostálgicas de domínio da Eurásia.

Segundo Trenin<sup>24</sup> (2001, citado por Marcu, 2007), a Rússia precisa entender essa dura realidade e reconhecer o papel predominante dos EUA na Eurásia, se deseja ter um futuro. Deve ajustar a sua política interna e, principalmente a externa, para solucionar os graves problemas étnicos, econômicos, políticos e territoriais, e desenvolver uma identidade puramente europeia.

---

<sup>22</sup> Expressão utilizada para denominar a cadeia de Estados-tampões que se estabeleceu, após o Tratado de Versailhes, de 1919, para separar a União Soviética da Alemanha.

<sup>23</sup> Texto original em português (Portugal).

<sup>24</sup> TRENIN, Dmitri. *The End of Eurasia: Russia on the boarder between geopolitics and globalization*. Moscow: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

A adoção de medidas específicas, para cada uma de suas regiões geopolíticas, é fundamental, de acordo com Trenin (2006): no sul, a participação no processo de estabilização da Chechênia, através de um amplo programa de desenvolvimento econômico, além de aceitar a presença político do Daguestão; na Ásia Central a prioridade não é a estabilidade política e sim a segurança militar da Rússia, deve-se estabelecer um perímetro de segurança, em face das ameaças islâmicas que se originam no Afeganistão; e na Rússia oriental, deve-se modernizar a exploração dos recursos energéticos da região.

Ao concordar com o poderio dos EUA na Eurásia, Trenin se alinha ao pensamento de Zbigniew Brzezinski, que após o colapso soviético, considera os EUA a única potência global, inclusive na Eurásia. O geopolítico norte-americano, numa perspectiva mackinderiana, considera a Eurásia a chave geopolítica do poder e entende que os EUA devem “manobrar com os principais atores geoestratégicos da Eurásia (França, Alemanha, Rússia, China e Índia) fazendo com que a sua superioridade global tenha longevidade e estabilidade”. (BRZEZINSKI, 1997, p. 194, tradução nossa<sup>25</sup>).

A posição da escola pró-ocidental contém fundamentos da escola internacionalista-idealista, praticada por Boris Yeltsin, sendo, portanto, uma resposta liberal ao pensamento dos dois últimos governos russos: Vladimir Putin, de 2000 a abril de 2008, e do atual presidente Dmitri Medvedev. Ao admitir o domínio dos EUA na Eurásia, a corrente ocidentalista entende que a Rússia não tem como competir com a potência norte-americana e valoriza as idéias de Mackinder quanto à importância estratégica da região.

## A ESCOLA EXPANSIONISTA

Alexander Dugin é o principal defensor do expansionismo da Rússia pós-soviética, assim como, Zbigniew Brzezinski, acredita que o centro do mundo é a Eurásia e por isso, a Rússia tem que ser o centro da Eurásia. Sua obra retoma o conceito geopolítico clássico de Halford Mackinder, a teoria da *heartland*, ou seja, quem controlar o coração da Eurásia, controlará o mundo. Na sua opinião, esse é

---

<sup>25</sup> Texto original em inglês.

o momento da Rússia lutar pelo poder na região com os EUA, uma vez que com a sua posição geográfica e seus recursos naturais, é capaz de garantir aos povos e aos Estados vizinhos a soberania e a verdadeira segurança da região.

Dugin (2004, p. 2, tradução nossa<sup>26</sup>) apresenta o conceito filosófico de Eurasianismo do século XXI ou Neo-eurasianismo como sendo uma “alternativa à globalização”. Para o pensador russo, os Estados-nação<sup>27</sup> estão sendo transformados em Estados-globais, “um sistema governamental planetário com um único sistema econômico-administrativo”, e é um erro acreditar que todos os Estados, com classes sociais distintas e modelos econômicos próprios, repentinamente cooperarão com esse sistema. Na sua avaliação, a globalização pretende universalizar o pensamento ocidental, é a “unificação de diferentes estruturas sociais, políticas, econômicas, étnicas, religiosas e nacionais em um só sistema. É a imposição do paradigma Atlântico”.

O modelo bipolar transformou-se num modelo centro-periferia (centro – norte rico, Ocidente, periferia – sul), segundo Dugin (2004). O Neo-eurasianismo rejeita esse sistema e o universalismo do Atlantismo, protegendo, segundo o pensador russo, a diversidade de valores estruturais existentes no mundo. Sugere um planeta multipolar, com áreas autônomas, que não são os Estados-nação, mas uma coalizão de Estados, reorganizados em federações continentais, ou como menciona Dugin (2004, p. 3, tradução nossa<sup>28</sup>), “impérios democráticos, com grande entrosamento entre seu governantes”. O pensamento neo-eurasiano não visualiza o sistema de governo com base nos valores liberais e democráticos como sendo o único caminho para a humanidade. O geopolítico russo enfatiza que o Eurasianismo do século XXI é uma nova plataforma para o entendimento e cooperação de grandes conglomerados de diferentes poderes: Estados, nações, culturas e religiões que rejeitam a versão Atlântica de globalização.

Dugin (citado por Marcu, 2007) está convencido de que, no futuro, o sistema mundial voltará a ter uma competição entre os

---

<sup>26</sup> Texto original em inglês.

<sup>27</sup> Bobbitt (2003) define Estado-nação como ordem constitucional dominante no século XX, com vínculo axiomático com determinado povo e que se apresenta como benfeitor deste.

<sup>28</sup> Texto original em inglês.

Estados continentais e os Estados marítimos, chamados, respectivamente, pelo autor russo, de Estados eurasiáticos e Estados atlânticos. Dugin (2004) considera o bloco formado pelos EUA e a Europa Ocidental uma ameaça, cujo objetivo é a integração da Europa, do Atlântico até os Urais, podendo chegar a Vladivostok. O Neo-eurasianismo é um projeto estratégico, geopolítico e de integração econômica do norte do continente eurasiático (DUGIN, 2004).

Esse projeto eurasiático presume o planeta dividido em quatro cinturões geográficos ou zonas meridionais, de norte a sul, a zona Anglo-Americana, a zona Euro-Africana, a zona Rússia-Ásia Central e a zona do Pacífico (**FIG. 4**). A zona Atlântica é contrabalançada pelas outras três zonas, que são equilibradas entre si. Esses cinturões são chamados por Dugin (2004, p. 5, tradução nossa<sup>29</sup>) de “grandes espaços ou impérios democráticos” e correspondem “às fronteiras das civilizações, incluindo vários Estados-nação ou uniões de Estados”, que formarão um mundo multipolar com quatro pólos.

Segundo Dugin (2004), o modelo estruturado em zonas meridionais é aceito pela maioria dos geopolíticos norte-americanos, no entanto, a diferença é que a zona meridional Rússia-Ásia Central seria fracionada, portanto, teríamos três zonas: a Americana, considerada por Dugin, como o único pólo; a Euro-Africana (incluindo a Rússia), numa zona adjacente, bem próxima; e a região do Pacífico (incluindo a Ásia Central), numa periferia mais afastada (**FIG. 5**). Para Dugin (2004) a criação da quarta zona meridional (Rússia-Ásia Central) permite a multipolaridade, o balanço de poder e a independência entre as demais zonas meridionais.

A Rússia pós-soviética, para dominar o vasto espaço da zona meridional Rússia - Ásia Central, necessita, segundo Dugin (citado por Marcu, 2007), no âmbito interno, criar um Estado com várias etnias e religiões e no plano externo promover alianças, com a elaboração de três projetos especiais: pan-europeu com a Alemanha, pan-árabe com o Irã e pan-asiático com o Japão. A China é um adversário e um competidor na Eurásia.

Com a necessidade da integração continental, a Rússia deveria estabelecer uma nova geopolítica no sul da Eurásia, de forma que a

---

<sup>29</sup> Texto original em inglês.

Índia, a Indochina e os Estados islâmicos passariam a ser, segundo Marcu (2007, p. 13, tradução nossa<sup>30</sup>), um “teatro de manobras continentais de posição”, com a finalidade de convergir os objetivos estratégicos dessa região ao centro eurasiático representado por Moscou. Dugin (2004) desenvolve essa idéia a partir do conceito de vetores abertos que se originam em Moscou, passam pelos vizinhos próximos, chamados de “atuais”, e que chegam aos Estados europeus, asiáticos e islâmicos, denominados “potenciais”. Suas características estratégicas estão relacionadas às diferentes ações que devem ser tomadas respeitando os aspectos militares, econômicos, políticos, étnicos e religiosos da região. Além dos vetores com os vizinhos próximos, os vetores Moscou-Teerã, Moscou-Nova Deli e Moscou-Ancara são considerados básicos para essa integração, assim como a valorização das relações com a França e a Alemanha, vetores Moscou-Paris e Moscou-Berlim (**FIG. 6**). Como disse Dugin (citado por Glove, 1999, p.13, tradução nossa<sup>31</sup>): “Este é o Eurasianismo, a política da *heartland*”.

O pensamento expansionista é o que mais se alinha à política russa, desse início de século, uma vez que podemos representar a forma como as atuais questões internas e externas são tratadas, através do conceito de vetores abertos de Dugin. O seu projeto é similar à Teoria das Pan-regiões de Haushofer e remete-nos à oposição do poder terrestre e do poder marítimo, da geopolítica clássica. As atuais ações estadunidenses na Eurásia estão de acordo com a concepção geopolítica norte-americana, mencionada por Dugin, que é coincidente com a primeira proposta de Haushofer e inviabiliza o modelo de cinturões geográficos proposto pelo geopolítico russo.

## CONCLUSÃO

Apesar da grande influência sobre o poder político dos anos 90, a tentativa da escola idealista-internacionalista de reerguer a Rússia, a partir da cooperação internacional, foi combatida pelas correntes realista e expansionista revolucionária, que baseadas nas

---

<sup>30</sup> Texto original em espanhol.

<sup>31</sup> Texto original em inglês.

teorias geopolíticas de Mackinder e Haushofer, consideravam a restauração do antigo espaço e a noção de civilização eurásiana fundamental para a segurança do Estado e, assim, encerrar os conflitos geopolíticos da era pós-soviética.

No início desse século, embora a escola ocidentalista defenda a implantação do liberalismo, a escola expansionista, representada por Alexander Dugin, ganha espaço e projeção nos governos Putin e Medvedev. Propondo uma divisão em zonas meridionais, semelhante à Teoria das Pan-regiões de Haushofer, o modelo de cinturões geográficos de Dugin pretende fortalecer o poder da Rússia dentro da Eurásia, a partir dos conceitos estabelecidos por Mackinder, procurando alternativas ao avanço do poder marítimo anglo-saxão.

Na busca de uma redefinição da identidade nacional russa, o modelo geopolítico de Dugin resgata e atualiza a concepção de Eurasianismo ao novo cenário internacional, vivido por seu Estado, combatendo a globalização mundial e o sistema internacional unipolar, liderado pelos EUA. O geopolítico russo proporciona uma nova roupagem ao histórico conflito poder terrestre-poder marítimo, da geopolítica clássica.

A Rússia está de volta ao jogo internacional e deseja reencontrar com os seus grandes momentos de glória. O retorno ao topo da hierarquia do sistema internacional seria, tal qual como Haushofer propôs à Alemanha no final da Primeira Guerra Mundial, através da geopolítica, valorizando os potenciais geográficos, econômicos e humanos do seu continente, a Eurásia. Dessa forma mantém uma continuidade no seu projeto geopolítico e, ainda que a nova ordem mundial vigente apresente novos atores e novas ameaças, procura enfrentar os seus desafios, sejam eles internos ou externos, baseado nas Teorias Clássicas da Geopolítica.

A geopolítica do início do século XXI se apresenta da mesma maneira que a geopolítica do poder do início do século XX, pelo menos para os russos. A disputa entre o poder marítimo, representado por Mahan, e o poder terrestre, representado por Mackinder e Haushofer, está retornando e, se depender da vontade dos atuais líderes da Rússia estará cada vez mais presente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. **A teoria de poder marítimo de Alfred Thayer Mahan (1840-1914):** algumas reflexões conceituais. Nota de aula (Fundamentos do Pensamento Estratégico – Os Autores e suas Obras) - Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 31 mar. 2008.
2. ARIZA, Gustavo Rozales. Geopolítica y geoestrategia, liderazgo y poder. **Ensayos**. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, dic. 2005. Disponível em: <http://www.umng.edu.co/www/resources/revGeopol0906.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2008.
3. BOBBIO, Norberto; BOVERO Michelangelo. (Org.). **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p.
4. BOBBIT, Philip. **A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Tradução de Cristina Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2003. 883 p.
5. BRZEZINSKI, Zbigniew. **The grand chessboard: american primacy and its geostrategic imperatives**. New York: Basic Books, 1997. 223 p.
6. CHAUPRADE, Aymeric. **Géopolitique: constants et changements dans l'histoire**. 2<sup>o</sup>. ed. Paris: Ellipses, 2003. 960 p.
7. DUGIN, Alexander. The Eurasian Idea: what is eurasianism today? what forms the concept of Eurasia? seven senses of word eurasianism and evolution of notion of eurasianism. **International Eurasian Movement**. 2004. Disponível em: <http://evrazia.info/modules.php?name=News&file=article&sid=1884>>. Acesso em: 03 jun. 2008.

8. FIORI, José Luiz. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **Oikos: revista de economia heterodoxa**. Rio de Janeiro, n. 8, p. 77-106, 2007.
9. FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.
10. GASPAR, Carlos. A Rússia e a segurança europeia. **Instituto Português de Relações Internacionais**. Universidade Nova Lisboa. Nação e defesa, dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=103>>. Acesso em: 01 jun. 2008.
11. GLOVER, Charles. Dreams of the Eurasian Heartland: the reemergence of geopolitics. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 2, p. 9-13, Mar./Apr. 1999.
12. GONÇALVES, Williams. Relações Internacionais: um balanço teórico-histórico. In. TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. (Org.). **O século sombrio: guerras e revoluções do século XX**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 27-45.
13. GORBACHEV, Mikhail. **O golpe de agosto: a verdade e as lições**. Tradução de Regina Amarante. São Paulo: Best Seller, 1991. 138 p.
14. HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006. 519 p.
15. HUNTINGTON, Samuel Phillips. **O choque das civilizações e a recompensa da ordem mundial**. Tradução de M.H.C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997. 455 p.
16. MACKINDER, Halford John. El pivote geografico de la historia. In RATTENBACH, Augusto B. (Org.). **Antologia geopolítica**. Buenos Aires: Pleamar, 1975. p. 65-81.

17. MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica**: introdução ao estudo. São Paulo: Siracuzza, 2006. 226 p.
18. MAHAN, Alfred Thayer. **The Influence of sea power upon history**: 1660-1783. New York: Dover, 1987. 557 p.
19. MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e modernidade**: geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002. 156 p.
20. \_\_\_\_\_. In MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica**: introdução ao estudo. São Paulo: Siracuzza, 2006. Prefácio, p. 11-13.
21. MARCU, Silvia. La geopolítica de la Rusia postsoviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico. **Scripta Nova**: revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. v. XI, n. 253, 01 dic. 2007. Disponível em: < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-253.htm> >. Acesso em: 02 jun. 2008.
22. MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Edusp, 1999. 228 p.
23. NAZEMROAYA, Mahdi Darius. Europe and América: sharing the spoils of war. **Global Research**. 19 aug. 2007. Disponível em: < <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=6423> >. Acesso em: 20 jul. 2008
24. RATTENBACH, Augusto B. (Org.). **Antologia geopolítica**. Buenos Aires: Pleamar, 1975. 190 p.
25. RATZEL, Friederich. Ubicacion y espacio. In RATTENBACH, Augusto B. (Org.). **Antologia geopolítica**. Buenos Aires: Pleamar, 1975. p. 15-52.
26. SANTOS, Eduardo Silvestre dos. O eurasianismo: a “nova” geopolítica russa. **Jornal defesa e relações internacionais**.

- Lisboa, 20 nov. 2004. Disponível em: <[http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view\\_txt.asp?id=97](http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=97)>. Acesso em: 01 jun. 2008.
27. \_\_\_\_\_. A geopolítica russa: de Pedro “O Grande” a Putin, a “guerra fria”, o eurasionismo e os recursos energéticos. **Portal da Revista Militar**. Lisboa, 22 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=267>>. Acesso em: 30 jul. 2008.
28. TEIXEIRA da SILVA, Francisco Carlos. **Da URSS a Federação Russa**. Nota de aula (História do Tempo Presente), MBA em Gestão Empresarial, COPPEAD/UFRJ - Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 03 abr. 2008.
29. TOSTA, Otavio. **Teorias geopolíticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984. 103 p.
30. TRENIN, Dmitri. Russia leaves the West. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 4, p. 87-96, July/Aug. 2006.
31. VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2005. 125 p.
32. YASMANN, Victor. The rise of the eurasians. **The Eurasian Politician**, n.4, ago. 2001. Disponível em: <<http://users.jyu.fi/~aphamala/pe/issue4/main.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2008.

## MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

---

**Professor Ms. Paulo Pereira**

*Cientista social formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em integração europeia - Estudos Europeus - pela Universidade RWTH-Aachen. Doutorando pelo Instituto de Ciência Política da Universidade RWTH-Aachen.*

### RESUMO

Este artigo aborda o debate internacional sobre o entrelaçamento entre migração internacional e desenvolvimento com base em dados sobre movimentos migratórios, remessas financeiras e proposta para políticas governamentais, disponibilizados por organizações internacionais como as Nações Unidas, a Organização Internacional para Migração, o Banco Mundial e a União Europeia, pretende-se investigar o potencial e o real impacto do fomento ao desenvolvimento a partir do engajamento dos migrantes. Também estudos específicos, sejam livros ou artigos sobre o fenômeno migratório, foram utilizados para resumidamente esclarecer suas causas e conseqüências. As propostas para o fomento do desenvolvimento com auxílio dos migrantes elaboradas pela União Europeia são apresentadas como exemplos.

O incentivo do entrelaçamento entre migração internacional e ajuda ao desenvolvimento é apoiado por diferentes instituições internacionais, porém há uma série de críticas à sua realização. Temas como comércio justo para melhor acesso ao mercado mundial aos países em desenvolvimento são brevemente discutidos na conclusão deste artigo.

Palavras-chaves: Migração internacional – migração – ajuda ao desenvolvimento – desenvolvimento.

## ABSTRACT

This article is concerned with the links between international migration and economic development. Based on official datum available at international organizations as United Nations, International Organization for Migration, Worldbank as well as at the European Union about migration streams, remittances and migration and development policy, this article aims debating the real and potencial effects the links between international migration and development based on the participation of migrants. Studies and articles about migration were consulted to explain briefly its cause and effect. The EU's proposal to implement the links between migration and development set a example to this mean. Many international organizations support policy, which are committed to push the role of migration to the development, although there are critic about its implementation. Topics as fair handel and consequently better condition to the development countries to take part in the international markt are at the conclusion shortly debated.

Keywords: International migration – migration – development aid – development

## INTRODUÇÃO

O fomento ao desenvolvimento em todos os países do mundo desafia os governos locais, bem como a comunidade internacional. Duas pré-condições para a realização de políticas de desenvolvimento são o financiamento, e o recrutamento de recursos humanos dos setores fundamentais e de ponta - saúde e educação; informática e engenharia, respectivamente. Sem esses dois elementos, toda e qualquer política de desenvolvimento está comprometida. Tal desafio ocorre mais acentuadamente em países em desenvolvimento, devido particularmente à escassez de recursos financeiros. Essa problemática, por sua vez, reflete-se na capacidade desses países investirem na formação de recursos humanos e, por fim, na sua contratação.

O desenvolvimento é um tema de interesse de toda comunidade internacional, pois contribui para diferentes fins, sobretudo para o

bem-estar de toda a humanidade. Os países industrializados possuem desde a década de 60 do século passado diferentes programas de ajuda e cooperação para o fomento do desenvolvimento voltados para os países em desenvolvimento, levados a cabo por agências específicas. Exemplos de agências de cooperação são USAID<sup>1</sup> (Agência Estadunidense para a Cooperação Internacional); EuropeAid<sup>2</sup> (Serviço de Cooperação da União Européia); JICA<sup>3</sup> (Agência de Cooperação Internacional Japonesa); e AusAID<sup>4</sup> (Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional). Essa política tem por base apoiar o estado de direito, o respeito aos direitos humanos, a estabilidade política e a elaboração de uma ordem jurídica em favor da economia de mercado. Países em desenvolvimento também possuem este tipo de política. Apontamos como exemplo o Brasil com a ABC<sup>5</sup> (Agência Brasileira de Cooperação), que fomenta a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Todas essas agências têm em comum a parceria internacional como elemento chave do desenvolvimento.

No quadro das instituições internacionais, o tema do desenvolvimento integra, desde 1948<sup>6</sup>, a agenda da ONU, instituição que promove diferentes conferências mundiais para discutir o assunto. Como exemplo citamos a Conferência sobre População e Desenvolvimento, a qual ocorreu pela primeira vez em 1954 (ALVES, 2001, p. 152). Com o intento de superar a pobreza e a desigualdade, temas diretamente ligados ao desenvolvimento, existe desde 2000 o programa Objetivos do Milênio<sup>7</sup>, visando à realização de oito objetivos até o ano de 2015.

Ainda que os programas de fomento ao desenvolvimento existam desde longa data, o desenvolvimento continua a desafiar a comunidade internacional. O montante de recursos para tais programas de cooperação mostra-se insuficiente para financiar as demandas e necessidades dos países mais pobres (Ver BERICHT DER INTERNATIONALEN KONFERENZ ÜBER ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG, 2002). Além disso a imigração de profissionais qualificados, particularmente de áreas chaves como educação e saúde, é um problema central. Os investimentos na profissionalização e formação de especialistas são muitas vezes perdidos com a migração desses profissionais. A fuga de cérebros ou *brain*

*drain*, conforme este fenômeno é conhecido, é uma questão central na agenda dos países em desenvolvimento. (HAN, 2005, p. 31)

A tônica sobre os efeitos negativos dominou os debates sobre migração internacional nos anos 60 e 70 (MUNDT, 2005, p. 368). Atualmente, o que se discute é como a migração pode ser um dos elementos impulsionantes do desenvolvimento, ao invés de inibidor. Dois temas ganharam importância e visibilidade nos últimos anos neste sentido: o primeiro é a contribuição financeira dos migrantes para seus familiares em seus países de origem e o segundo é a potencial contribuição intelectual e/ou técnica dos migrantes também para seus países de origem.

## POPULAÇÃO MUNDIAL E MIGRAÇÃO

Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM), cerca de 192 milhões de pessoas vivem hoje fora de seus países de nascimento. A população mundial é atualmente de cerca de 6,7 bilhões de pessoas (NATIONS UNIES, 2007). Isto significa que de cada 35 habitantes do planeta um não vive em seu país de origem. Apesar desse número significar apenas 3% da população mundial, essa quantidade de migrantes tem diferentes impactos nos diferentes países do mundo. A migração pode contribuir concretamente para o desenvolvimento socioeconômico dos países de origem dos migrantes e para os países receptores. Essa conclusão pode ser confirmada ao se observar os fluxos migratórios e seu impacto no mundo.

Nos séculos XX e XXI as migrações internacionais ganharam uma dimensão fundamental para as relações entre os diversos estados nacionais, pois a mobilidade tornou-se um fator central para o desenvolvimento (TULLY, 2007, p. 29). As trocas comerciais, a mobilidade do capital, a prestação de serviços e a mobilidade humana são as bases do mundo capitalista. A livre circulação de recursos é um elemento central do desenvolvimento capitalista, como afirma a Teoria do Sistema Mundial elaborada pelo sociólogo estadunidense Immanuel Wallerstein (HAN, 2006, p. 210). A mobilidade humana viabiliza a troca de experiências, idéias e conhecimentos. Migrar, seja por tempo determinado ou indeterminado, é assim um elemento fundamental e faz parte da

competição global por talentos (DAYTON-JOHNSON, 2007, p. 26). Deste modo, o tema ocupa um lugar central na pauta de políticas nacionais e na agenda internacional.

O progresso das tecnologias da informação e do transporte conjugados à sua maior acessibilidade facilitaram e impulsionaram este fenômeno, particularmente a partir da década de 1970 (CASTELL, 2001, p. 57). Ao mesmo tempo, o progresso tecnológico provocou a busca por migrantes qualificados e altamente qualificados, comprovando que há um tipo ideal<sup>8</sup> de migrante, o que desfavorece os países mais pobres com cidadãos com nenhuma ou baixa qualificação ou ainda com sistemas de aprendizagem inadequados para a utilização das tecnologias de ponta.

Migração, como sublinha o Relatório da Comissão Internacional para Migração, envolve diversas questões ligadas à identidade nacional, à igualdade, à justiça social e à universalidade dos direitos humanos (COMISSION INTERNACIONAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES, 2005, p. 10). Fluxos migratórios acentuados podem ter impacto decisivo, por exemplo, em eleições, seja devido à recusa da população nativa à recepção de migrantes, o que leva à ascensão de partidos políticos<sup>9</sup> ou de políticos que se pronunciam claramente contra a imigração, seja pela participação de migrantes como eleitores, promovendo uma nova composição dos parlamentos e dos governos e, por conseguinte, a redefinição da agenda local e/ou nacional (Ver BROUARD, 2006). Não obstante, o tema traz consigo, quase sempre, uma forte carga de emoção.

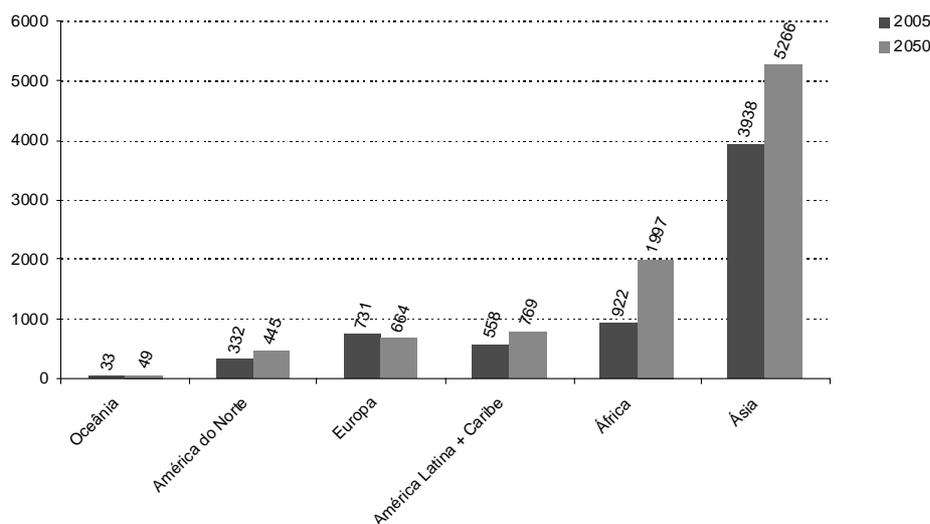
Dado que migração internacional se inicia em um determinado país e se concretiza em um terceiro, seu gerenciamento exige pelo menos a cooperação entre dois Estados soberanos, o que envolve uma infinidade de questões complexas, as quais podem ser classificadas em nacionais e internacionais. Entre os temas internacionais estão, por exemplo, o gerenciamento das informações sobre migração internacional, o combate ao tráfico de pessoas, a segurança, neste caso em particular o combate ao terrorismo, entre outros. Entre os temas nacionais pode-se citar a política migratória, a integração dos migrantes no mercado de trabalho e na sociedade, o direito ao reagrupamento familiar, o combate à discriminação, o acirramento da concorrência no mercado de trabalho, os custos

para os cofres públicos para a recepção de migrantes, a perda de mão-de-obra para os países de origem e a segurança interna, entre outros temas.

No cenário mundial, aponta-se a necessidade de um melhor gerenciamento das migrações internacionais. Atualmente, a sua contribuição para o desenvolvimento socioeconômico, tanto dos países de origem como dos países de destino, merece grande atenção de muitas organizações como, por exemplo, a ONU, o Banco Mundial e a União Européia (UE), tendência revelada pelas inúmeras publicações, estudos e grupos de trabalhos dessas instituições. O tema é abordado, por exemplo, pelo Grupo Migração Global (GMG)<sup>10</sup>, cujos trabalhos se dão dentro do quadro do Sistema de Atividades das Nações Unidas. Dez instituições internacionais constituem o GMG, entre elas o Banco Mundial, a OIM e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). A diversidade das instituições constituintes do GMG revela a interdisciplinaridade do tema.

A questão a colocar é o que provoca os fluxos migratórios. As suas causas tanto se encontram nos países em desenvolvimento como também nos países desenvolvidos. De um lado, os países industrializados têm uma grande demanda por profissionais qualificados e não-qualificados. Essa demanda nem sempre pode ser satisfeita por sua população. Prognósticos da ONU mostram que o crescimento da população mundial será desigual nas próximas décadas. Os países ou regiões mais industrializadas terão um desenvolvimento demográfico claramente menor que as regiões menos industrializadas, o que poderá acentuar a demanda por mão-de-obra migrante. Ao mesmo tempo, a longevidade observada nos países mais ricos aumentará, provocando um crescimento significativo do número de idosos no total da população. Paralelamente, o número de jovens nesses países também diminuirá. Por outro lado, os países em desenvolvimento terão uma grande pressão no seu mercado de trabalho com o aumento de sua população em idade ativa, sobretudo nos continentes africano e asiático (NATIONS UNIES, 2007). O gráfico abaixo apresenta dados da população mundial para 2005 e seu prognóstico para 2050.

Gráfico 1. População por continente em 2005 e prognóstico para 2050 (em milhões)



Fonte: World population prospects: the revision 2006 (Projeção para 2050: cenário mediano)

Migração pode contribuir tanto para as demandas dos países industrializados como para aqueles em desenvolvimento. Dois exemplos são o combate ao desemprego em países em desenvolvimento e a provisão de mão-de-obra para o setor de saúde dos países desenvolvidos. Para tal fim há a necessidade de um gerenciamento conjunto entre as partes envolvidas para fomentar e regulamentar esse tipo de política.

## A DIMENSÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

O fenômeno migratório tem impactos sobre toda a sociedade. Porém sua intensidade e formas são distintas. Sua dinâmica possui características próprias, seja no que diz respeito às tendências dos fluxos migratórios, seja no que é relativo ao número de migrantes, entre outros; o que a torna de difícil mensuração. Seus fluxos são influenciados por diferentes fatores, como as crises políticas e

econômicas, sendo cada vez mais devido à escassez de recursos naturais elementares à vida, como água; mas também pela conjuntura internacional, aqui nomeadamente as guerras, como as do Iraque e do Afeganistão. Neste último caso, trata-se de asilantes. Também a distância geográfica e a conexão social dos potenciais migrantes são dois elementos que influenciam os fluxos migratórios (BIRSL, 2005, p. 19).

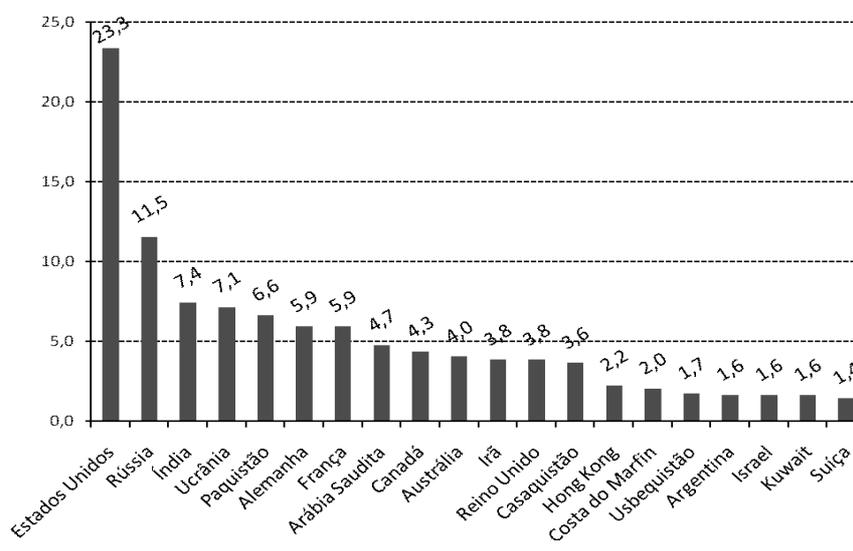
Para a mensuração da dimensão e dos impactos deste fenômeno é de vital importância a coleta de informações precisas e, em particular, sua codificação em informações estatísticas. Elas auxiliam na elaboração de políticas públicas específicas, as quais tanto podem combater os efeitos negativos como também otimizar aqueles positivos. Neste contexto, a ONU fomenta a harmonização da coleta e a organização de dados sobre migração internacional. (Ver LEMAITRE, 2005)

O gerenciamento de informações sobre migração é relativamente recente e apresenta diferentes problemas. Um deles é relativo ao modo de compará-las. Existem, por exemplo, diferentes métodos para se classificar um migrante. Alguns países enquadram como migrantes aqueles que estão em seu território há mais de três meses; outros, apenas a partir de um ano. Segundo recomendações da ONU, migrantes são classificados em dois grupos: de longa duração e de curta duração. Os de longa duração são aqueles que residem fora de seus países de origem por um período superior a um ano; já os de curta duração, de pelos menos mais de três meses e de menos de um ano. Porém esta recomendação não é seguida por todos os países (LEMAITRE, 2005, p. 2). Um segundo exemplo é relativo à obtenção da nacionalidade para filhos e filhas de migrantes. Alguns países baseiam sua lei no direito de sangue – *Jus sanguinis* – assim privilegiando a ascendência, ao contrário do direito de solo – *Jus soli* – o qual privilegia o local de nascimento. Assim, há filhas e filhos de migrantes que são considerados migrantes mesmo tendo nascido no país receptor, os quais se nascidos em outros países seriam considerados nativos. Tais diferenças têm significativo impacto sobre as informações nesta área. Assim, a leitura de dados sobre migração deve sempre ser feita com muito cuidado. Outra informação a citar é a formação de blocos econômicos com regimes próprios de livre circulação de pessoas como a da UE, que beneficia os cidadãos dos países-membros (BEUTLER, 1993, p. 311). Eles

têm o direito de circular livremente, habitar e trabalhar em qualquer um dos países-membros.

A distribuição dos migrantes no mundo nos últimos vinte anos sofreu uma drástica mudança. Enquanto em 1960 cerca de 75 milhões de pessoas viviam fora de seus países de origem e em um país em desenvolvimento, em 2005 esse número atingiu 191 milhões. Isto significa um aumento de mais de 2,5 vezes o número de migrantes em relação a 1960. Especialmente entre 1980 e 1990 ocorreram grandes fluxos migratórios. Nesse período, o número de migrantes aumentou de 99 milhões para 155 milhões. Por fim, os migrantes se dirigiram mais intensamente aos países industrializados. Deste 1995 a maior parte deles vive em um desses países e não mais em países em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2005, p. 1). Contribuíram decisivamente para o drástico crescimento dos fluxos migratórios as crises e o colapso do bloco comunista (MANSOOR, 2007, p. 3). Os gráficos abaixo listam os vinte principais países receptores de migrantes nos anos de 1990 e 2005.

Gráfico 2. Os vinte principais destinos de migração internacional em 1990  
(em milhões)

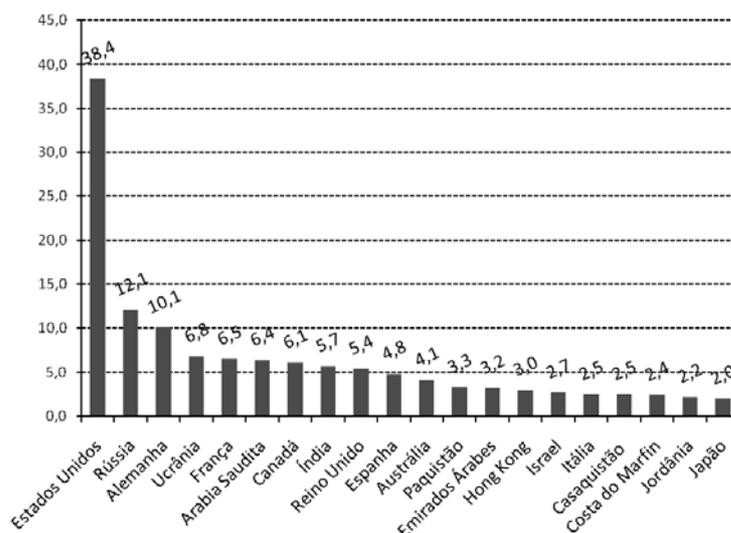


Fonte: United Nation. Trends in total migrant stock: the 2005 revision. S. 3.

Os Estados Unidos atraem desde longa data grande número de migrantes. Essa situação não se modificou nos últimos quinze anos. Pelo contrário, esse número aumentou extremamente, passando de 23,3 milhões em 1990 para 38,4 milhões em 2005. Um fato novo neste contexto é a ascensão de países do sul da Europa e membros da União Européia como destino migratório, sobretudo Espanha e Itália. Este fenômeno é motivo de intensos debates nesses países e na União Européia, na qual a política migratória é compartilhada entre os países-membros e as instituições comunitárias desde o Tratado de Amsterdam de 1999 (BIRSL, 2005, p. 117).

Os países europeus tradicionalmente receptores de migrantes, como a França, o Reino Unido e a Alemanha, continuam a ser destino importantes. A Alemanha observou, ao contrário da França e da Inglaterra, um crescimento muito significativo no número de migrantes, aumentando de 5,9 milhões em 1990 para 10,1 milhões em 2005. Essas mudanças envolvem diversas dinâmicas que escapam aos limites deste artigo.

Gráfico 3. Os vinte principais destinos de migração internacional em 2005 (em milhões)



Fonte: United Nation. Trends in total migrant stock: the 2005 revision. S. 3.

De todos os países da América Latina, apenas a Argentina estava entre os vinte principais destinos em 1990. Hoje nenhum país latino-americano é citado. Dos países africanos, apenas a Costa do Marfim é mencionada tanto em 1990 como em 2005. Ao observar o gráfico 3 pode-se facilmente constatar que todos os membros do G8<sup>11</sup> são diretamente destinos de fluxos migratórios, ao contrário do gráfico 2, no qual apenas cinco deles aparecem. Essa observação confirma a tendência mundial na qual os fluxos migratórios se dirigem mais acentuadamente para os países industrializados. Este fato coloca o tema da migração na agenda internacional com maior visibilidade, o que é profundamente impactante nas relações entre os países receptores e os de origem.

### **MIGRAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO: *BRAIN DRAIN* OU *BRAIN GAIN***

Uma das principais questões no atual debate sobre migração é seu papel para o desenvolvimento, sobretudo econômico. Alguns exemplos de países de migração clássica confirmam esse entrelaçamento. Este é o caso dos Estados Unidos – que despontam como o modelo principal –, da França, da Alemanha e do Reino Unido. Também o desenvolvimento de países da América do Sul foi impulsionado por migrantes. Para os países produtores de petróleo do Oriente Médio, como a Arábia Saudita, a migração tem também uma grande importância (LUCAS, 2005, p. 36). O sociólogo Robert E. Park sublinha a importância da migração como fator chave do desenvolvimento para a coletividade. Na sua opinião, ao fomentar a cooperação entre a humanidade, os movimentos migratórios favorecem o progresso; esse processo, porém, é marcado por conflitos (HAN, 2005, p. 21). Neste sentido a elaboração de uma política migratória pode ser de grande valia para otimizar o entrelaçamento entre migração e desenvolvimento.

Migração pode contribuir para diferentes fins no que diz respeito às políticas de um Estado como, por exemplo, povoamento de uma região, atração de mão-de-obra tanto qualificada como não-qualificada, atração de cientistas, desenvolvimento de um determinado setor, entre outros fatores. Os migrantes podem ser classificados entre desejados e indesejados. Os desejados, que são

o tipo ideal do migrante, são atualmente os qualificados e os altamente qualificados. Profissionais da área médica, da área tecnológica (IT, engenharia) e do setor de serviços (transporte, hotelaria) estão neste grupo. Migrantes indesejados são os não-qualificados, asilantes e ilegais, por exemplo (CARLING, 2007, p. 2). Em resumo, política migratória serve ao processo seletivo.

A atração de migrantes qualificados faz parte da estratégia dos países desenvolvidos como, por exemplo, os Estados Unidos, o Canadá e a Inglaterra. Este dado é confirmado ao se observar o número de médicos africanos que vivem nos Estados Unidos e na Inglaterra. Apenas nos Estados Unidos vivem cerca de 21 mil médicos nigerianos (MUNDT, 2004, p. 368).

Atualmente é discutido em que medida a migração contribui para o desenvolvimento ou o freia. *Brain drain* ou *brain gain* é a questão central que permeia todas as discussões sobre o tema. *Brain drain* ou roubo de cérebro significa a perda de cidadãos que poderiam colaborar para o desenvolvimento do país, e *brain gain* indica o ganho de competência para os cidadãos que migram.

A migração de profissionais qualificados dos países em desenvolvimento é razão de crítica. A perda dessa mão-de-obra pode ser um fator de inibição do desenvolvimento. A política de atração desses profissionais praticada por alguns países desenvolvidos se contradiz com a política de ajuda ao desenvolvimento. Hoje, porém, um novo conceito ganha força: *Brain Gain*. Ele indica que a migração contribui para o ganho de competências daqueles que migram.

Para que o ganho de novas competências favoreça os países de origem dos migrantes pressupõe-se a migração circulatória e o engajamento dos migrantes. Circulação migratória designa a mobilidade de migrantes entre seu país de origem e o país de recepção. Em sua estada em suas pátrias, os migrantes podem aplicar seus novos conhecimentos e habilidades obtidos nos países receptores, em benefício do desenvolvimento de suas comunidades. Seu engajamento pode ocorrer de diferentes formas, como no fortalecimento da democracia, na participação de grupos políticos, no apoio à educação ou até mesmo em alguma modalidade de investimento direto. Essa estratégia poderia minimizar os efeitos do roubo de cérebro (ANGENENDT, 2007, p. 2).

Esta estratégia exige, por sua vez, uma intensa cooperação entre os países envolvidos seja de forma bilateral, seja a partir de projetos fomentados por organizações internacionais. Esse engajamento pode ser otimizado a partir de políticas públicas que incentivem a participação dos migrantes tanto nos países receptores como nos países de origem. Trocas de informações sobre movimentos migratórios que retratem o perfil profissional dos migrantes podem ser de grande auxílio.

Outro benefício da migração internacional é a transferência de tecnologia. Migrantes podem ajudar na inserção de novas tecnologias, como metodologias de trabalho em seus países de origem. Essa ação pode colaborar para o desenvolvimento. Por fim, há a formação de redes sociais importantes para a troca de idéias, informações e conhecimentos entre os povos, as quais são conhecidas como redes transnacionais sobretudo para cientistas. (MUNDT, 2005, p. 371)

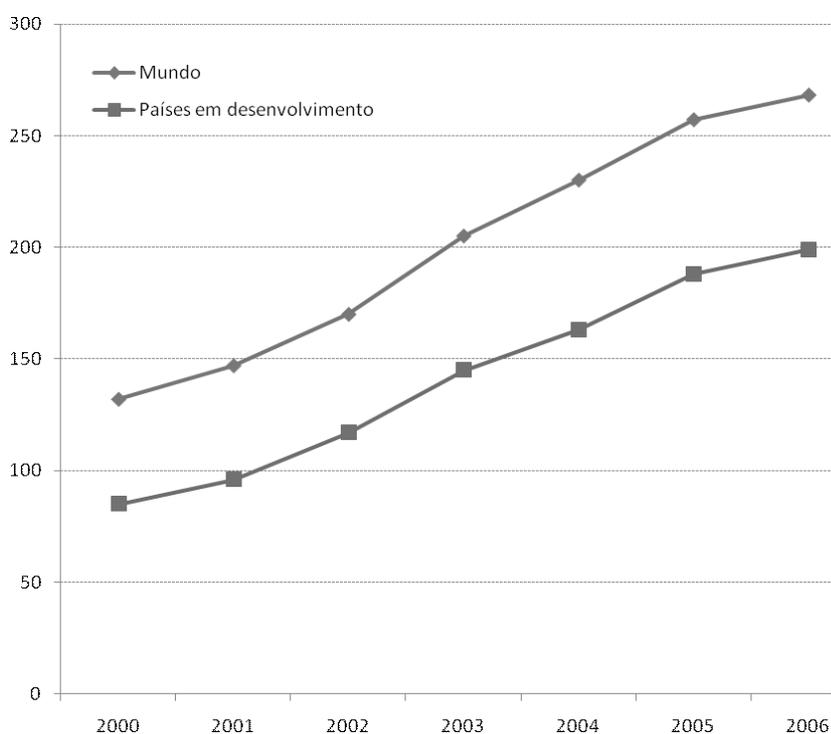
## REMESSAS FINANCEIRAS

Uma das dimensões mais concretas da migração internacional são as remessas financeiras dos migrantes para seus países de origem. Elas contribuem para o aumento do poder de compra das famílias dos migrantes e têm um efeito em cadeia para toda a comunidade envolvida. Para se ter uma real noção do significado dessas remessas para os países receptores, deve-se saber sua participação em relação ao produto interno bruto (PIB). Para muitos países, seu impacto no PIB é muito significativo, conforme mostram os dados do Banco Mundial. Exemplos desta caso são Moldávia (36%), Albânia (15%), Honduras (26%) ou a Guiana (24%).<sup>12</sup> Sabe-se também que as remessas de migrantes superam todo o orçamento dos fundos de ajuda ao desenvolvimento, financiado pelos países industrializados. Os recursos dedicados aos programas de ajuda e cooperação atingiram em 2007 cerca de U\$S 103,7 bilhões, segundo informações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008).

Dados do Banco Mundial mostram que as remessas financeiras de migrantes aumentaram significativamente ao longo do tempo (RATHA, 2003, p. 157). Essas remessas cresceram 107% entre 2001

e 2006, aumentado de 85 bilhões para 199 bilhões de dólares para os países em desenvolvimento (Ver MOHAPTRA, 2006). A figura abaixo apresenta o volume total das remessas financeiras de migrantes emitidas para todos os países em desenvolvimento.

Figura 1: Evolução do fluxo global de remessas financeiras de migrantes entre 2000 e 2006 (bilhão dólares)

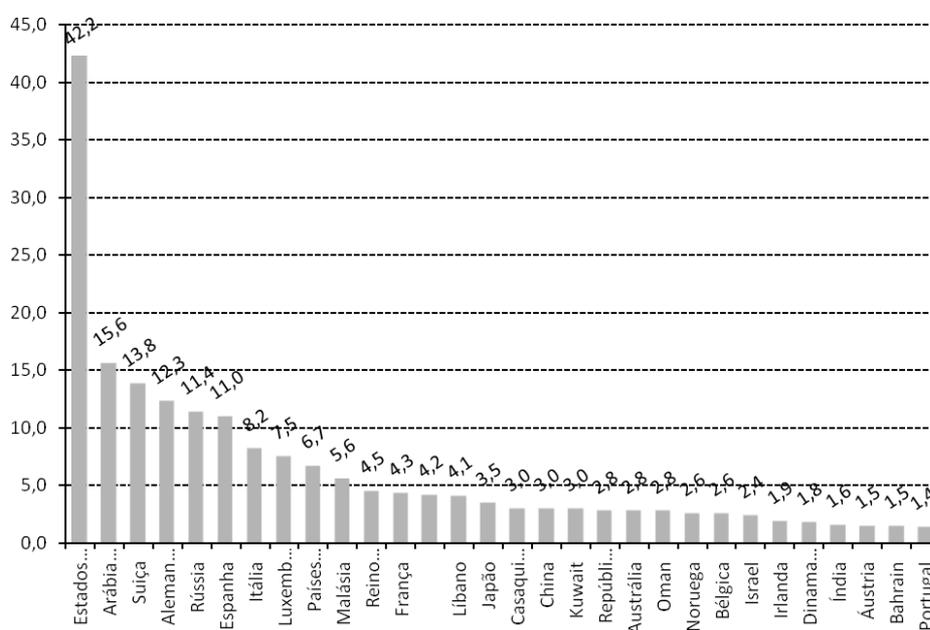


Fonte: MOHAPATRA; S: Remittance Trends 2006. P. 1.

As remessas são, via de regra, constantes e confiáveis em comparação aos investimentos estrangeiros diretos ou mesmo à ajuda ao desenvolvimento. Por fim, as remessas de migrantes não estão sob a influência de crises das mais diferentes origens. (COMISSION INTERNACIONAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES, 2005, p. 27)

O gráfico abaixo apresenta os primeiros 30 países emissores de remessas financeiras. Os Estados Unidos lideram esse volume. Porém, quando somados os valores dos 13 países-membros da UE, citados no gráfico, seu total atinge US\$ 66,5 bilhões e esse bloco torna-se a primeira região emissora de remessas. Isso destaca a posição da UE neste contexto. Importante também são as remessas de alguns países asiáticos.

Gráfico 4: Trinta primeiros países emissores de remessas financeiras internacionais em 2006 (em bilhões/US dolar)

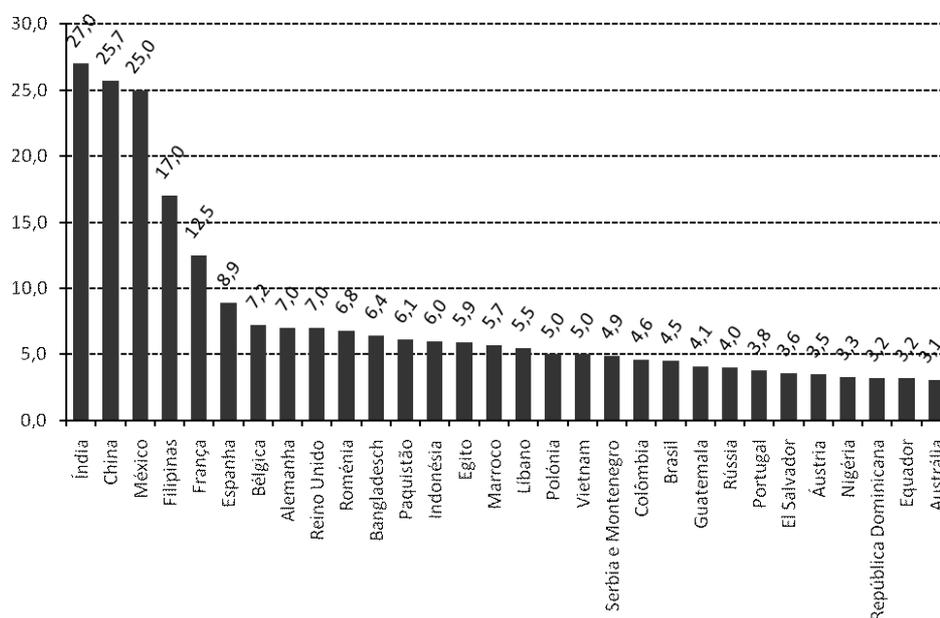


Fonte: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>

Os principais países receptores desses recursos não são apenas países em desenvolvimento. Ainda que os quatro primeiros países do gráfico 5 sejam Índia, China, México e Filipinas, ou seja, países em desenvolvimento, nove dos trinta países mencionados são membros da UE. Caso sejam somados seus valores, a UE atinge um montante muito significativo de 61,7 bilhões de dólares. Isso

indica que as remessas internacionais de migrantes não são apenas de alta importância para os países em desenvolvimento. Obviamente, é preciso considerar seu valor em relação ao PIB dos países.

Gráfico 5. Trinta primeiros países receptores de remessas financeiras internacionais em 2007 (em bilhões/US dólar)



Fonte: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>

Em relação à América Latina, sete países são citados. O Brasil ocupa o segundo lugar entre os países da região, com um valor de 4,5 bilhões de dólares, logo atrás da Colômbia. Esse valor significa quase três vezes mais o valor das remessas de 2000, que era de 1,6 bilhão para o Brasil.<sup>13</sup> Dados da OIM estimam que cerca de três milhões de brasileiros vivam em outro país.<sup>14</sup>

A questão relacionada a essas remessas financeiras é como otimizar-la para que possam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento dos países receptores e sobretudo dos países em desenvolvimento.

## **Fomento do entrelaçamento entre migração e desenvolvimento**

O entrelaçamento entre migração e desenvolvimento pode contribuir significativamente para combater seus efeitos negativos tanto para os países de origem como para os países receptores. Ele pode, por fim, contribuir a longo prazo para o desenvolvimento socioeconômico. O desafio está em como racionalizar e estruturar esta proposta.

A UE tem um papel pioneiro neste sentido. Em 1985 o atual Conselho da União Européia publicou uma resolução, a qual já sublinhava a necessidade de se fomentar a cooperação internacional em relação à migração (Ver CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 1985). Entre 2000 e 2007 foram publicadas diversas outras comunicações pela Comissão Européia, cujo objetivo é sugerir e fomentar a elaboração de uma política comum dos países-membros para o entrelaçamento entre migração e desenvolvimento.<sup>15</sup> Entre elas está a comunicação "Migração circular e as parcerias para a mobilidade entre a União Européia e países terceiros", publicada em 5 de maio de 2007. A UE responde assim ao apelo da ONU para que os países fomentem sua cooperação nesta área. (Ver COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS; 2006)

A política comum da UE para o fomento do desenvolvimento com a participação de migrantes baseia-se na conjugação de sua política de ajuda ao desenvolvimento através de sua política de cooperação e vizinhança, do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e também de sua política de cooperação com países da Ásia e da América Latina. Para o mesmo fim foi criado, em 2004, um fundo especificamente voltado para o tema, o Programa para Ajuda Financeira e Técnica para países terceiros na área de Migração e Asilo, cuja sigla é AENEAS. Este fundo foi dotado com cerca de 250 milhões de euros para o período de 2004 até 2008 (Ver AMSTBLATT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2004)

A estratégia da UE é um exemplo bastante interessante para compreender a dimensão e as concretas possibilidades do entrelaçamento entre migração e desenvolvimento no contexto internacional. A cooperação da UE com países terceiros se baseia em acordos bilaterais, os quais prevêm o fomento do controle e a administração dos fluxos migratórios, o fomento ao engajamento

das comunidades migrantes na Europa para o apoio e financiamento do desenvolvimento em seus países de origem, o apoio de projetos de desenvolvimento e de investimentos de iniciativas de organizações de migrantes, o incentivo à migração circulatória, como também políticas de facilitação e barateamento de remessas financeiras. Todas essas iniciativas demandam o engajamento dos países da EU, assim como dos países terceiros. Cláusula base do acordo, porém não obrigatória, é a recepção de migrantes ilegais, os quais sejam expulsos tanto dos territórios dos países-membros da UE como dos países parceiros. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2002, p. 26)

### VANTAGENS DA COOPERAÇÃO

As principais vantagens da cooperação entre países no que diz respeito à migração internacional são a possibilidade de otimizar e racionalizar as políticas para regulação e controle dos fluxos migratórios, como também colaborar no combate à migração ilegal.

Uma outra vantagem está na definição do perfil do migrante desejado. Os países receptores podem informar a seus países parceiros que tipo de profissional desejam receber. Com essa informação os países de origem podem decidir se desejam incentivar a emigração de tais profissionais ou não. Para além pode-se negociar os direitos e deveres dos migrantes antes da partida dos mesmos. Assim, aqueles que deixam o país sabem previamente das condições para migrar. É possível também acordar a contribuição social dos migrantes. Questões como seguro saúde, previdência e seguro-desemprego podem ser detalhadamente estruturadas. Finalmente, assegura-se o retorno do migrante para seu país de origem. Neste ponto, a migração circulatória pode se concretizar.

A cooperação também pode contribuir para a prevenção tanto da migração ilegal como do tráfico humano. Os governos podem ter agências próprias ou credenciadas para informar aos interessados sobre as possibilidades de migração legal. Essa medida auxiliaria os potenciais migrantes a avaliarem suas reais chances para migrar e se integrar no mercado de trabalho do país receptor. Um exemplo neste contexto é o Canadá, país que oferece um sistema de informação via internet bastante interessante, o qual auxilia os interessados em habitar naquele país.<sup>16</sup>

Entre os países em desenvolvimento, as Filipinas oferecem um bom exemplo de políticas públicas, as quais se conjugam à migração. Esse país conta com políticas específicas para o incentivo à migração de seus cidadãos. Essa política, além de ajudar a combater o desemprego no país, ata-se à remessa de recursos financeiros. O gráfico 5 mostra que o nível de transferências financeiras internacionais de migrantes filipinos atingiu cerca de 17 bilhões de dólares e significa 13% do PIB do país.<sup>17</sup> Esse valor coloca as Filipinas em quarto lugar entre os países que mais recebem recursos de migrantes. Se comparada tanto a população total filipina como seu número de migrantes com a população, por exemplo, da China e da Índia, tem-se a real dimensão e relação do significado da migração para as Filipinas. Esse país conta ainda com o apoio da UE através do AENEAS para o fomento do entrelaçamento das transferências financeiras e do desenvolvimento.<sup>18</sup> As Filipinas contam ainda com o *National Reintegration Center for Overseas Filipino Workers*<sup>19</sup> (centro de reintegração de trabalhadores filipinos emigrados), cuja função é manter os laços entre o país e seus cidadãos emigrados. Esse trabalho auxilia tanto a manutenção das relações entre migrantes e as Filipinas como o incentivo ao engajamento dos migrantes no desenvolvimento do país.

## CONCLUSÃO

Os debates sobre migração internacional indicam uma nova forma de se pensar este fenômeno. O volume das remessas financeiras dos migrantes destaca a sua importância. Porém, a contribuição intelectual dos migrantes para seus países de origem não pode ser negligenciada.

Ao contrário das remessas financeiras, a visibilidade do engajamento dos migrantes para o desenvolvimento de seus países de origem não é tão clara. Sua medição, ou seja, o grau de envolvimento de migrantes em projetos de desenvolvimento, exige métodos investigativos muito diferentes dos utilizados para as remessas. Enquanto as remessas financeiras se dão em boa medida entre membros familiares e exige uma ação isolada, o engajamento de migrantes para o apoio ao desenvolvimento exige grande capacidade de organização, seja nos países de recepção, seja nos

países de origem dos migrantes. Neste sentido, o papel das organizações de migrantes é de vital importância.

O volume das remessas financeiras pode ajudar a financiar o desenvolvimento. Sua canalização para esse fim depende em parte do controle de seus fluxos e valores, da concordância dos emissores para que o recurso seja utilizado com fim público como também do incentivo dos envolvidos para este fim. Associações de migrantes podem se tornar co-financiadoras de diferentes iniciativas combinadas à política de ajuda de desenvolvimento, por exemplo. Elas também podem se tornar investidoras.

Para o engajamento dos migrantes, programas governamentais podem ser decisivos. Esse engajamento, entretanto, depende em boa medida da garantia da estabilidade política e econômica em seus países de origem, ou seja, a previsibilidade é um elemento fundamental neste contexto. Assim o fomento e o apoio à democracia, como também a concepção de políticas econômicas tanto dos países em desenvolvimento como as determinações das instituições financeiras internacionais, são centrais para este fim. A cooperação entre os países é, por fim, a base para impulsionar projetos elaborados em parcerias com organizações de migrantes.

Esses projetos podem, a longo prazo, colaborar tanto para o desenvolvimento dos países mais pobres como para a diminuição da migração por motivos econômicos. Sobretudo os cidadãos menos favorecidos, ou seja, aqueles com menor grau de instrução, podem ser beneficiados por tais iniciativas.

O engajamento de migrantes em tais iniciativas contribui ainda para o controle de sua execução e para a otimização de seus resultados. Pode também incentivar a participação dos habitantes de sua comunidade nos projetos. De central importância é a possibilidade de diálogo entre esses migrantes e as instituições políticas locais, regionais e nacionais. Dado que as iniciativas podem ser levadas a cabo nas mais diferentes áreas, projetos de apoio e incentivo à participação política, por exemplo, seriam de grande contribuição para o processo decisório local.

Essa iniciativa não pode negligenciar, entretanto, os debates internacionais sobre os subsídios agrícolas vigentes na UE e nos Estados Unidos. Esses subsídios são nocivos ao comércio internacional e prejudicam sobretudo os países com economias de

base agrícola. Seu fim contribuiria diretamente para a geração de empregos nos países em desenvolvimento. Outro tópico importante é o controle da compra e venda de armamentos, tema de pouca visibilidade no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, José. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
2. Amtsblatt der Europäischen Union. **Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS)**, 2004. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_naturel.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do) Acesso em: 23 out. 2007
3. ANGENENDT, Steffen. Circular migration: a sustainable concept for migration policy? **SWP Comments**, 1º jun. 2007. Disponível em: [http://swp-berlin.org/en/common/get\\_document.php?asset\\_id=4058](http://swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4058). Acesso em: 2 jan. 2008.
4. BIRSL, Ursula. **Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?** Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2005.
5. BEUTLER, Bengt. **Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
6. BROUARD, Sylvain; Tiberj, Vincent. Les tensions autour de l'immigration dans l'opinion: crispation et polarisation. Paris: **Centre de Recherche Politiques de Sciences Po**, 2006. Disponível em: [http://www.cevipof.msh-paris.fr/bpf/barometre/vague3/v3-synthese/SB\\_VT-rapport\\_BPF\\_V3.pdf](http://www.cevipof.msh-paris.fr/bpf/barometre/vague3/v3-synthese/SB_VT-rapport_BPF_V3.pdf). Acesso em: 10. out. 2007.

7. CARLING, Jørgen. European strategies for reducing „unwanted” immigration. **Danish Institute for International Studies**, Copenhagen, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.diis.dk/sw36130.asp>>. Acesso em: 30 out. 2007.
8. CASTELLS, Manuel. **Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft: das Informationszeitalter – Teil 1 der Trilogie**. Opladen: Leske + Budrich, 2001.
9. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. Contribuição para a posição da União Europeia para o Diálogo de alto nível sobre migração e desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas. **EURlex**, Bruxelas, 14 jul. 2006. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_naturel.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do)>. Acesso em: 10 set. 2007.
10. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros. **EURlex**, Bruxelas, 3 dez. 2002. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_naturel.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do)>. Acesso em: 19 set. 2007.
11. CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. Orientações para uma política comunitária de migrações. **EURlex**, 16 jul. 1985. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985Y0726\(04\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985Y0726(04):PT:HTML)>. Acesso em: 2 dez. 2007.
12. DAYTON-JOHNSON, Jeff et al. **Gaining from migration: toward a new mobility system**. Paris: OECD Development Centre, 2007.
13. COMMISSION INTERNACIONAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES. **Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar**, out. 2005. Disponível em: <<http://www.gcim.org/mm/File/Spanish.pdf>>. Acesso em: 1. set. 2007.

14. HAN, Petrus. **Soziologie der Migration**. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2005.
15. HAN, Petrus. **Theorien zur internationalen Migration**: ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2006.
16. LEMAITRE, Georges. La comparabilité des statistiques des migrations internationales: problèmes et perspectives. **Cahiers statistiques OCDE**, Paris, n. 9, p. 1 – 8, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/16/35754826.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2007.
17. LUCAS, Robert. **International migration and economic development**: lessons from Low-Income Countries. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2005.
18. MANSOOR, Ali, QUILLIN, Bryce (Org.). Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union. **The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank**. Washington DC, 2007. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-116785638955/Migration\\_FullReport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-116785638955/Migration_FullReport.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2007.
19. MOHAPATRA, Sanket; DILIP, Ratha; XU, Zhimei. Remittance trends 2006. **Migration and Development Brief 2**, nov. 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationDevelopmentBriefingNov2006.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2008
20. MUNDT, Hans. Entwicklungspolitik mit der Diaspora. **E + Z Entwicklung und Zusammenarbeit**, ano 45, n. 10, p. 368 – 371, 2004.
21. NATIONS UNIES. Le monde comptera 2,5 milliards d'habitants de plus d'ici à 2050: le nombre des plus de 60 ans augmentera

- de plus d'un milliard, selon la meme étude de la Division de la population des Nations Unies. **Communiqué de presse**, 13 mar. 2007. Disponível em: [http://www.un.org/News/fr-press/docs/2007/POP\\_952.doc.htm](http://www.un.org/News/fr-press/docs/2007/POP_952.doc.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2008.
22. OECD. **Debt Relief is down: other ODA rises slightly**. 4 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_201185\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_201185_40381960_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em: 4 abr. 2008.
23. RATHA, Dilip. Workers' remittances: an important and stable source of external development finance. **Global Development Finance**, 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTRGDF/Resources/GDF2003-Chapter7.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2007.
24. TULLY, Claus. Leben in mobilen Welten. **Aus Politik und Zeitgeschichte**, Bonn, n. 29/30, p. 33 – 38, 2007.
25. UNITED NATIONS. Trends in total migrant stock: the 2005 revision. **Economic and Social Affairs**, fev. 2006. Disponível em: < [http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN\\_Migrant\\_Stock\\_Documentation\\_2005.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2007.
26. VEREINTE NATIONEN. **Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung**, Monterrey (Mexico), 18 – 22 Mar. 2002. Disponível em: < <http://www.un.org/depts/german/conf/ac198-11.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2007.

## Notas

<sup>1</sup> [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

<sup>2</sup> [ec.europa.eu/europeaid/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_pt.htm)

<sup>3</sup> [www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp)

<sup>4</sup> [www.ausaid.gov.au](http://www.ausaid.gov.au)

<sup>5</sup> [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> [www.un.org.millenniumgoals/](http://www.un.org.millenniumgoals/)

<sup>8</sup> Para a compreensão da expressão “tipo ideal” ver a obra de Max Weber *Economia e Sociedade*.

<sup>9</sup> Na Europa Ocidental o tema imigração ocupa de forma crescente os debates durante as eleições, particularmente eleições nacionais. Investigações do Centro de Pesquisa Políticas de Ciência Política de Sylvain Brouard e Vincent Tiberj procura em seu texto *“Les tensions autour de l’immigration dans l’opinion: crispation et polarization”* esclarecer como esse tema influenciou o voto dos franceses durante as eleições presidenciais de 2007. As eleições parlamentares na Suíça em 2007 também foram marcadas por intensos debates sobre a política migratória. O Partido Popular Suíço, que venceu essa eleição, se opõe claramente à imigração.

<sup>10</sup> [www.un.org/esa/population/migration/gmg/index.htm](http://www.un.org/esa/population/migration/gmg/index.htm)

<sup>11</sup> São membros do G8: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Rússia e Japão.

<sup>12</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>

<sup>13</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Brazil.pdf>

<sup>14</sup> [www.iom.int](http://www.iom.int)

<sup>15</sup> Ver por exemplo: COM(2002) 703, COM(2006) 26, COM(2000) 757, COM(2002) 703, COM(2005) 621, COM(2005) 390, COM(2006) 409. Estes documentos estão disponíveis em: [eur-lex.europa/RECH\\_naturel.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do)

<sup>16</sup> <http://www.canadainternational.gc.ca/brazil/imm/index.aspx?lang=pt>

<sup>17</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341199807908806Top10.pdf>

<sup>18</sup> [www.iom.int](http://www.iom.int)

<sup>19</sup> <http://www.nrco.dole.gov.ph>

## COMUNICAÇÃO

### AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

---

#### ***Almirante-de-Esquadra Aurélio Ribeiro da Silva Filho***

*O Almirante-de-Esquadra Aurélio Ribeiro da Silva Filho é o Chefe do Estado Maior da Armada*

Inicialmente, gostaria de registrar que é uma honra e uma imensa satisfação retornar à Escola de Guerra Naval para proferir a aula inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares, do ano de 2009.

Para a Marinha do Brasil, é motivo de satisfação a presença de representantes de nações amigas, oficiais das Marinhas da África do Sul, Alemanha, Argentina, Bolívia, Chile, Estados Unidos da América, Índia, Paraguai, Peru e Venezuela, dos companheiros do Exército Brasileiro, da Força Aérea Brasileira e da Marinha Mercante e do Servidor Civil da Marinha, nos cursos do corrente ano. A todos apresento as boas-vindas. O período no qual trabalharão lado a lado com os nossos oficiais, além de ser honroso para nossa Instituição,

possibilitará um melhor conhecimento da nossa Força e, certamente, um maior envolvimento com os interesses brasileiros. Também, será uma excelente oportunidade para fazer novas amizades e reforçar as já existentes.

Agradeço, também, o comparecimento dos senhores Almirantes, dos oficiais superiores em cargos de comando e direção de OM da área Rio, dos Oficiais Alunos do C-PEM, C-EMOS e C-Sup e do Corpo Docente desta Escola que prestigiam esta aula inaugural.

Seguirei o seguinte sumário:

#### **I. INTRODUÇÃO**

#### **II. ASPECTOS POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS DAS CONJUNTURAS INTER- NACIONAL E NACIONAL**

### III. A MARINHA DO PRESENTE E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

### IV. A MARINHA DO FUTURO E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

### V. CONTEXTO ACADÊMICO E OS CURSOS DA EGN

### VI. CONCLUSÃO

#### I – INTRODUÇÃO

A Marinha do Brasil (MB) tem plena consciência dos efeitos positivos dos cursos aqui ministrados para o aprimoramento intelectual e profissional dos alunos e na contribuição para aumentar a eficiência da gestão organizacional da MB.

O Estado-Maior da Armada colabora, como sempre, nas atividades acadêmicas e procura prestar todo o apoio necessário para que os propósitos da nossa Escola sejam alcançados.

Os senhores que foram selecionados para os diversos cursos, passam a ter, desde já, um maior comprometimento no destino da nossa Marinha. Além disso, possuem uma antigüidade que permite uma certa "visão" mais amadurecida das circunstâncias. Pois, nesta Escola consolidam-se doutrinas;

adquirem-se conhecimentos teóricos que conduzem à formulação das metodologias indispensáveis à solução de problemas administrativos e militares e, no mais alto nível, avaliam-se e são sugeridas concepções políticas, estratégicas e doutrinárias relacionadas com a Marinha. Enfim, discutem-se novas soluções para os **desafios** - presentes e futuros, sejam eles materiais, financeiros ou humanos. Portanto, concito a todos que se dediquem intensamente às atividades acadêmicas de maneira a retribuir o investimento que a Marinha está fazendo nos senhores.

Selecionei o tema: "A Marinha do Presente e do Futuro: desafios para os Oficiais Superiores após a Conclusão dos Cursos de Altos Estudos Militares", por entender que estaria apto a falar sobre a Marinha que vivo e que ajudei a construir por quase cinco décadas e sobre aquela Marinha que desejo para as próximas gerações, onde os senhores e as senhoras se incluem. Mais, ainda, pelo uso da palavra "desafio". O "desafio" de que estou falando é algo estimulante e que incita à luta e à conquista de objetivos com valores nobres,

dos quais é exemplo a defesa da Pátria. Prefiro esse termo a outras expressões do tipo: problemas, entraves, óbices ou empecilhos, que sugerem estado de inércia.

Abordarei, no próximo tópico, os aspectos políticos e estratégicos de interesse das conjunturas internacional e nacional.

## **II – ASPECTOS POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS DAS CONJUNTURAS INTERNACIONAL E NACIONAL**

Neste tópico não é minha intenção apresentar um retrospecto dos ambientes internacional e nacional, mas sim ressaltar questões e aspectos político-estratégicos que são de interesse e que têm reflexos nos Cursos desta Escola.

Diversos países, em face do surgimento de cenários cada vez mais imprecisos e, por vezes, baseados em ideologias nacionalistas, procuram reavaliar a destinação de suas Forças Armadas. A essência dessa inquietação se refere às questões fundamentais sobre o preparo e o emprego das forças militares dos Estados – Devem as Forças Armadas ser preparadas e empregadas num conflito convencional, realizado dentro

dos padrões clássicos, ou devem ser orientadas à contraposição das “novas ameaças”? E, ainda - Deve prevalecer um padrão misto para que as Forças Armadas estejam aptas ao atendimento de ambos os propósitos?

Para que se possa refletir sobre o papel das nossas Forças Armadas e sobre o redesenho da Marinha no século XXI, é necessário perceber, estudar e compreender as reais condições existentes na chamada “nova ordem mundial”, mesmo que esse modelo esteja estereotipado, assim como, de igual maneira, inteirar-se da conjuntura nacional.

Creio que nosso raciocínio deva ser focado, principalmente, em torno de três eixos. O primeiro, diz respeito a um mundo cada vez mais globalizado, no qual não há mais espaço para o idealismo absoluto e para um país autocentrado, porquanto as trocas internacionais - de bens tangíveis e intangíveis, inclusive em matéria de defesa, são uma necessidade. O segundo eixo relaciona-se com o surgimento das “novas ameaças”. O terceiro traduz-se, fundamentalmente, em nos adiantarmos ao preparo multidisciplinar, para que

possamos compreender o mundo que nos cerca, visando nosso aperfeiçoamento como Força Armada. Nesse último requisito, temos que adotar todas as precauções necessárias para que nossos amplos conhecimentos não sejam, apenas, superficiais. Essa possibilidade, caso exista, deve ser suprimida de nosso estudo.

Há poucos anos, alguns analistas mais otimistas acreditavam que, com o desmantelamento da União Soviética, o cenário fixo da Guerra Fria, de 1947 até 1991, marcado pelo nefasto equilíbrio do poder e do terror, daria lugar a uma era de paz mundial.

Na verdade a realidade é sempre mais complexa do que as teorias dos cientistas políticos que, em suas análises, valorizam apenas um aspecto dos muitos que compõem o contexto internacional.

Os acontecimentos posteriores a esse período e, mais especificamente, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA, demonstraram ser uma utopia a idéia de paz e vieram ratificar o conceito de que os conflitos de interesses são fenômenos sociais intrínsecos à razão humana, o que lhes assegura um caráter permanente e ininterrupto.

Dessa forma, os confrontos nacionalistas, étnicos e religiosos existentes, a perenidade e o acirramento dos conflitos no Oriente Médio e as “novas ameaças” - que abarcam um largo espectro, tais como: os **delitos transnacionais**, aí incluídos o narcotráfico, o contrabando, o tráfico de armas, a pirataria, a lavagem de dinheiro e a biopirataria; o **terrorismo internacional**; o **crime organizado** e os **crimes ambientais**, neles incluídas à exploração predatória de recursos naturais e a poluição do meio ambiente, tornam difusas as percepções entre agredidos e agressores.

Desse ambiente, advém uma era de incertezas e de imprevisibilidades. Nela, o mais forte tende a fazer uso de força desproporcional e o mais fraco tende a empregar meios não-convencionais. Esse cenário torna-se ainda mais imprevisível e ameaçador quando, não raro, sobrevêm tendências de grupos mais fracos, que utilizam o terror como arma. Notícias e imagens chocantes de conflitos em diversas partes do mundo invadem nossos lares e observamos que a distinção entre alvos civis e objetivos militares, por vezes, está obscurecida.

Assim, o mundo vive **desafios** mais complexos do que aqueles enfrentados durante o período passado de confrontação ideológica bipolar. A configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz. Portanto, não há hoje um modelo pronto e acabado que possa dar respostas completas e eficazes às complexidades do mundo contemporâneo.

Para o Brasil, a prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo Direito Internacional, como a soberania, a não-intervenção, a autodeterminação e a igualdade entre os Estados, são os pilares de um mundo mais estável, orientado para o bem-estar e para o desenvolvimento da humanidade. Nesse sentido, desejamos uma reestruturação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a ampliação do número de países com direito a assento permanente, entre eles o nosso País.

O quadro internacional se torna ainda mais conturbado com a inserção de duas variáveis: a preocupação da

humanidade com a questão ambiental e a contribuição dada pelo desenvolvimento intenso da Tecnologia da Comunicação e da Informação (TC&I) que acelera o ritmo da vida moderna, além do impacto das inovações científicas nas relações internacionais. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo, como é o caso do Brasil, podem tornar-se objeto de interesse internacional. A utilização de satélites, o sensoriamento eletrônico e diversos aperfeiçoamentos tecnológicos incrementam a eficiência dos sistemas administrativos e militares, mais ainda para aqueles países que investem maiores somas de recursos financeiros na área da defesa. Como decorrência, são criados hiatos tecnológicos que geram vulnerabilidades. O domínio dessas tecnologias poderá ser fator de força em caso de conflito e, por outro lado, seu desconhecimento poderá levar a uma severa limitação de emprego dos meios militares.

A América do Sul, afastada dos maiores focos de tensão mundiais, é considerada uma região relativamente pacífica. Os processos de consolidação das

democracias e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade e levar à solução pacífica das controvérsias, que ainda persistem na região. É nesse continente que o Brasil se insere, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma democracia em processo de transformação social.

Neste ponto gostaria de estruturar um questionamento bastante simples: nosso País sente-se seguro frente às ameaças e imprevisibilidades?

Não podemos ficar alheios e à mercê das instabilidades, das tensões e das ameaças que permeiam o ambiente internacional, pois podem ocorrer transbordamentos não desejados para o nosso **entorno estratégico** e, até mesmo, para o interior das fronteiras de nosso País. Nesse sentido, em decorrência da situação geopolítica brasileira, da conjuntura internacional e do nosso posicionamento estratégico, é fundamental que a defesa do Brasil seja encarada como uma das prioridades.

Obtivemos ganhos nas áreas econômica, social, educacional e política. Dentre esses ganhos gostaria de destacar pelo menos um que, por

sua magnitude, traz reflexos para todos e, em especial, para nós militares - a inserção gradual da sociedade e o engajamento do Governo Federal nas discussões sobre assuntos estratégicos e de defesa. De fato, nosso País, de uma maneira geral, progrediu em muitos setores nos últimos anos, apesar de existirem ainda diversos **desafios** que requerem soluções de curto, médio e longo prazos.

Assim, esses aspectos dos ambientes internacional e nacional devem estar bem vivos nas mentes de todos os senhores durante este ano, pois permanece presente o **desafio** de fazer os alunos ouvirem e refletirem criticamente; perceberem contextos por diferentes ângulos e desenvolverem autoconfiança para apresentar soluções práticas e inovadoras.

Neste século, denominado por muitos como a Era do Conhecimento, estão presentes três predicados. O primeiro, é que o conhecimento não possui fronteiras, apesar dos esforços monopolistas de alguns países desenvolvidos pelo controle das tecnologias ditas sensíveis. O segundo, é permitir a mobilidade vertical a qualquer um, desde que seja dada igualdade de

oportunidades na educação formal. O terceiro, é que o conhecimento não é garantia de sucesso, mas sim um meio de potencializar a condição de competir.

Dessa forma, os senhores, como alunos, devem buscar, de forma proativa, os conhecimentos necessários ao desenvolvimento do nosso potencial profissional e pessoal, incluindo valores éticos e morais, para que possamos enfrentar os **desafios** desse mundo incerto e competitivo, no qual nossa Instituição está inserida. Sabemos, pois, que possuir conhecimento não é “saber muito”, mas sim “saber melhor”.

Passo, então, ao próximo tópico: A Marinha do Presente e seus Principais Desafios.

### **III – A MARINHA DO PRESENTE E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS**

Nossa Lei Magna estabelece, em seu artigo 142, que: “(...) As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do

Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (...)”.

A defesa da Pátria, ou seja, a defesa externa contra agressões de qualquer natureza é a atividade-fim das Forças Armadas brasileiras. Na Marinha, o emprego do Poder Naval busca contribuir para esta atividade. Logo, não restam dúvidas quanto à atividade-fim da Marinha. No entanto, isso não significa que não tenhamos outras responsabilidades no âmbito interno.

A nossa missão é: “Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais”.

Depreende-se, então, que a Marinha está orientada para

atuar no campo externo e no campo interno:

- no campo externo: para a garantia da soberania, da integridade territorial e dos interesses do Brasil **no mar** - expressão empregada *lato sensu*, incluindo também as águas interiores e as áreas ribeirinhas de interesse naval, e, ainda, contemplando a atuação em contribuição às ações de organismos internacionais. Nesse contexto, insere-se o apoio à política externa brasileira; e
- no campo interno: na contribuição à garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem, após o esgotamento ou inoperância dos órgãos de segurança pública. Estão aí incluídas as ações decorrentes da intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa. Ainda no campo interno, cabem à Marinha as atribuições subsidiárias, gerais e *p a r t i c u l a r e s*, estabelecidas em Leis

Complementares, relacionadas ao desenvolvimento nacional, defesa civil, Marinha Mercante, segurança da navegação aquaviária, políticas nacionais que digam respeito ao mar, cooperação com órgãos federais na repressão de delitos e na implementação e fiscalização de leis e regulamentos no mar.

Isto posto, há, desde já, a obrigatoriedade de ser desfeita a hesitação diante dos termos "segurança" e "defesa", pois dela decorrem deliberações confusas. A segurança diz respeito a uma "condição", ou seja, a um "estado de coisas", enquanto que defesa traduz-se como um "conjunto de medidas" - é, então, "a ação efetiva". Dessa forma, em linhas gerais, com a defesa se obtém o grau de segurança desejado. Para a Marinha, essa distinção está bem clara. A ação inspira movimento, energia e iniciativa. Nosso **desafio** é jamais ficarmos inertes ou tímidos quanto à manutenção de nossas capacidades para o cumprimento da missão que nos é imposta, incluídas as condições para

exercitá-las constantemente, desde os tempos de paz.

Ainda quanto à nossa missão, cabem as seguintes reflexões:

- Qual tarefa tem maior visibilidade e importância para o poder político, para a sociedade brasileira e para a mídia: a atividade-fim ou as demais tarefas, aí incluídas as atribuições subsidiárias? Qualquer que seja a resposta, nosso **desafio** é o compromisso do cumprimento harmônico de todas as nossas tarefas, sem ofuscamento de nenhuma em detrimento de outras, sob pena de sermos ineficazes em algumas delas quando surgirem as reais necessidades.

- Como podemos obter maiores recursos orçamentários ou mesmo gerir recursos próprios, que possam ser revertidos em prol do funcionamento e na constante necessidade de manutenção e de modernização da Marinha? Nosso **desafio** é eliminar o paradoxo de possuímos uma sociedade absolutamente identificada com as Forças Armadas, que confere elevadíssimos índices de confiança nas Instituições Militares, conforme constatado em inúmeras pesquisas de

opinião, e dispormos de orçamentos inferiores ao atendimento das necessidades da Força para cumprimento das tarefas com a magnitude das atuais. Isso, sem levar em consideração o que se pretende da Marinha no futuro, como veremos mais adiante.

Nesse contexto, um País como o nosso, ainda em desenvolvimento, mas já com preponderante estatura político-estratégica e com aspirações a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, não pode ver sua Marinha premida a optar apenas pela qualidade de sua base material e pela qualidade de seus homens e mulheres, em detrimento das nossas reais necessidades em quantidade.

Tenho percebido ao longo de minha carreira, que alguns - poucos é verdade, têm atribuído responsabilidades à "Instituição Marinha". Gostaria de lembrar a esses poucos que a Marinha é realmente uma Instituição Permanente e Regular, conforme previsto na Constituição Federal. Entretanto, não é estrutura inanimada. É composta de homens e mulheres que emprestam a ela suas personalidades e conformam

nosso código de valores. O que desejo traduzir com isso é que nós somos os responsáveis pelos desígnios da Força. Nossos fatores de força e fraqueza são de nossa responsabilidade, não há como transferi-la.

Voltando à questão dos recursos financeiros: quem dos senhores já não ouviu a assertiva, com a qual todos concordam, de que possuir uma Marinha não é barato! Então, vamos falar um pouco sobre os custos de nossa Força.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o documento que estima as receitas que serão arrecadadas durante o ano e define as despesas que a União espera realizar com esses recursos. Em 2008, no tocante ao Ministério da Defesa (MD), podemos observar que a participação da Marinha na execução do Orçamento, em Outros Custeios de Capital (OCC), foi de **R\$ 1.808,71 milhões**, 16% superior ao executado em 2007.

A evolução dos montantes de planejamento e execução orçamentária, no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e na LOA indica que, no período mostrado no slide, houve uma retração, nos anos de 2002 a 2004, e uma pequena

recuperação, a partir de 2005. Entretanto, mesmo que não houvesse contingenciamento, expresso pelo Limite de Movimentação e Empenho (LME), verifica-se que o montante efetivamente executado fica aquém do valor mínimo subsidiado, necessário para que a Marinha possa funcionar, manter-se e modernizar-se.

Porém, fruto do empenho da Alta Administração Naval e das gestões do Comandante da Marinha junto às autoridades políticas e econômicas do Governo e, também, junto aos parlamentares, nosso orçamento vem sendo gradativamente ampliado, conforme podemos perceber para o ano de 2009. O PLOA 2009 da MB, em OCC, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, montava o valor de **R\$ 2.763,24 milhões** (incluídos os convênios). Contudo, em função da atual crise econômico-financeira mundial, o Congresso Nacional houve por bem ajustar esse montante para um patamar de **R\$ 2.737,81 milhões**. Em final de janeiro de 2009, o Governo Federal liberou a distribuição temporária do LME até o mês de março. Em seguida, o MD decidiu pela liberação para a MB, até o mês anteriormente

citado, de um montante de **R\$ 938,3 milhões** em OCC (custeio e investimento) e de **R\$ 99,8 milhões** de despesas obrigatórias (PA Social). Estima-se que neste mês de março haverá a decisão sobre o contingenciamento a ser imposto na LOA deste ano. Nosso **desafio** é o dever de fazer uso racional e responsável desses recursos, como temos feito até hoje. E, ainda, possuímos planos bem fundamentados e ágil capacidade gerencial e de execução, caso as circunstâncias venham a ser mais favoráveis e nossos recursos tenham algum incremento.

Hoje, mais do que ontem, temos o **desafio** de desenvolver, além da visão estratégica, uma aguçada visão empresarial.

Nesse contexto, surge a pergunta: qual a opção mais racional para a composição da nossa Força: a que privilegia a qualidade, a que privilegia a quantidade ou uma composição de ambas as tipificações, considerando, porém, para essa última opção os limites impostos pela atual disponibilidade de recursos orçamentários?

Para fazer frente a esses **desafios** temos o Plano Estratégico da Marinha (PEM), as Orientações do Comandante da

Marinha (ORCOM) e o Programa de Reparelhamento da

Marinha (PRM).

O PEM é o documento de planejamento de longo prazo da Marinha que, entre outros aspectos, formula as concepções de emprego do Poder Naval, orienta o cumprimento de nossas atribuições subsidiárias e estabelece o dimensionamento estratégico de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais que a Marinha entende serem necessários ao pleno cumprimento de sua missão, independente de considerações orçamentárias.

As ORCOM norteiam as prioridades de curto prazo da Força. Temos, assim, o ponto de partida e os fundamentos que dão direção ao planejamento subsequente da Força.

O PRM foi elaborado em função de nossas necessidades estratégicas e, mais do que isso, foi considerada, também, a realidade socioeconômica do País. Esse programa está harmonizado com o planejamento governamental, segundo os Planos Plurianuais (PPA), e contempla um contexto temporal até o ano de 2026. Além disso, é sistematicamente reavaliado, o que ocasionou sua

divisão em dois períodos nos quais foram estabelecidas prioridades para o período de 2008 até 2014 e para os anos ulteriores. Contudo, o PRM poderá ser substituído pelo Plano de Equipamento e Articulação da Marinha do Brasil (PEAMB), ora em fase de elaboração.

Também a qualificação do nosso pessoal tem merecido especial atenção da Alta Administração Naval.

Os senhores terão oportunidade, ao longo do ano letivo, de manter maior contato com esses assuntos, pois eles serão objetos de estudos, trabalhos e palestras.

Não pretendo ir mais adiante na linha do tempo, pois já estaria tecendo comentários sobre aspectos futuros. Contudo, cabe aqui registrar que já se encontram em andamento na Marinha e em outras esferas governamentais, os trabalhos decorrentes das novas diretrizes estratégicas oriundas da Estratégia Nacional de Defesa (END), promulgada em dezembro do ano passado. Nesses trabalhos estão envolvidos todos os setores da nossa Força, dada a sua abrangência e os prazos envolvidos para sua implementação que, por si sós,

representam **desafios** não apenas para o presente mas, principalmente, para o futuro, tendo os senhores a enorme responsabilidade de protagonizá-los.

No tópico seguinte, realçarei aspectos futuros da nossa Força.

#### IV – A MARINHA DO FUTURO E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

Em primeiro lugar, é necessário que haja um perfeito entendimento do conceito de “visão de futuro”, em face das inúmeras definições que podem ser encontradas, principalmente, no meio empresarial.

A Marinha considera que “visão de futuro” é uma condição que se deseja atingir, que não existe atualmente e nunca existiu anteriormente, porém que se possa alcançar. Esse estado futuro deve **desafiar** e motivar, comandantes e comandados, de todos os círculos hierárquicos, além de nossos servidores civis, no sentido de desenvolverem os esforços e as capacidades necessárias à sua concretização.

Assim, “(...) A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios navais,

aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão (...)."

Entende-se como moderna a existência de meios atualizados, com até vinte anos em atividade. O equilíbrio significa o desenvolvimento de atividades que garantam o emprego simultâneo no mar e em águas interiores, tanto em operações navais como em atividades subsidiárias, estas sob a égide da Autoridade Marítima. Já o balanceamento refere-se à capacidade de executar, gradualmente, as tarefas básicas do Poder Naval e quaisquer das operações de guerra naval. A compatibilidade entre os meios disponíveis e a inserção político-estratégica do País no cenário internacional tem em conta a posição de destaque que o Brasil pretende ocupar, a qual deve ser igualmente percebida e ratificada pela sociedade. Mas, qual será o limite exterior do mar de que estamos falando? Será o limite

externo da Amazônia Azul ou até onde houver interesses do País? Não há dúvida que os interesses do País ditarão a resposta.

Creio, ainda, que possamos acrescentar à nossa "visão de futuro" uma moldura temporal.

É lugar-comum nos altos escalões do Poder Executivo e no meio intelectual haver questionamento sobre o tamanho que se pretende para a Marinha. Devemos, então, estar aptos a lidar com esse **desafio**, no presente e no futuro, e possuir argumentos consistentes que justifiquem nosso redimensionamento. Nesse sentido, convém mencionar que na formulação da concepção de emprego do Poder Naval, são considerados os aspectos presentes na Avaliação Estratégica Naval (AENAV), bem como a possível evolução da situação mundial e, em particular, da nacional. Consideram-se, principalmente: as áreas marítimas estratégicas do Globo, as Ilhas e Arquipélagos brasileiros e os portos nacionais de maior relevância para o País, bem como o emprego do Poder Naval nas Hipóteses de Emprego (HE) e seu relacionamento com as tarefas básicas, mesmo que estas venham a ser hierarquizadas.

Ademais, é considerado o atendimento das demandas não relacionadas com a atividade-fim da Força.

Se tais argumentos não forem convincentes ou, ainda, mensuráveis, é imperioso acrescentar que a defesa de nossa área marítima vital, que compreende o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental, com uma extensão de aproximadamente 4,5 milhões de km<sup>2</sup>, correspondendo a cerca de metade da área do Território Nacional, é a prioridade absoluta da Marinha. Nela, o esforço da Força é permanente, pois envolve a preservação do Estado brasileiro, em qualquer época - presente ou futura, desde o tempo de paz. Assim, caso as ameaças se manifestem, tais como: atos terroristas, crimes transnacionais, indícios de ações que comprometam a segurança de nossas instalações marítimas ou caso ocorram infrações das leis e regulamentos instituídos pelo Estado brasileiro, nosso Poder Naval será empregado de modo a afastar o conflito para o mais distante possível do nosso Território. No interior dessa extensa área marítima, de importância estratégica e

econômica para nosso País, merecem destaque as zonas que englobam as regiões de exploração e exploração de petróleo, particularmente as Bacias de Campos e Santos, com mais de uma centena de plataformas a serem protegidas e, ainda, a área marítima sobrejacente à camada pré-sal - que se estende dos litorais dos estados do Espírito Santo até Santa Catarina, cada vez mais afastada da linha da costa. Além dessas áreas, a região da foz do rio Amazonas é de importância capital, pelo valor estratégico que representa a manutenção do seu controle de acesso.

De forma a tornar ainda mais tangível nossa argumentação, devemos lembrar que, na imensidão das águas azuis e, em particular, no Atlântico Sul, em caso de conflito armado, caberá à Marinha o controle e a proteção das linhas de comunicações marítimas (LCM) de interesse do País. Atualmente, em tempos de paz, nas linhas comerciais marítimas brasileiras (LCMB) há um fluxo de aproximadamente 600 navios mercantes/dia, o que representa mais de 95% do nosso comércio exterior, de extrema importância para a economia da Nação. Será que em situações de crise ou

conflito esses navios estarão sob foco secundário, quando foram os alvos prioritários da guerra naval nos dois Conflitos Mundiais do século passado?

Assim, nosso **desafio** é dimensionar e especificar os meios necessários para compor a Força ideal, ou seja, o Poder Naval que o Brasil necessita. Esse **desafio** estratégico apresenta-se sistêmico, dinâmico e cíclico, porquanto não se refere apenas à base material e seus aspectos logísticos, inclui aspectos de formação e qualificação de pessoal e, ainda, remete-se ao reordenamento espacial de nossa Força, com implicações para a estrutura organizacional da Marinha, além de exigir ajustes e aprimoramentos constantes.

Atualmente, o Brasil não possui ameaça militar efetiva, entretanto, nada garante que não a terá nos próximos vinte, trinta ou mais anos. A história das civilizações nos mostra que as ameaças podem se materializar repentinamente para aqueles que possuem grandes patrimônios materiais, como é o caso do nosso País.

Em que pese termos uma sociedade com características pacíficas, o que é corroborado por intermédio da histórica e

consistente política externa do nosso país, impondo que a Marinha adote uma postura estratégica dissuasória, isso não significa que nossas ações ofensivas estejam inibidas. Nossos planejamentos estratégicos e operacionais conjuntos contemplam a iniciativa das ações, defensivas ou ofensivas, caso a situação assim venha a indicar. Por isso, nosso **desafio** é não permitir que, em futuro próximo, percamos o conhecimento profissional de realizar operações navais, bem como as capacidades conquistadas de construção de meios navais e de manutenção de nossas estruturas logísticas, das quais podemos necessitar e, até mesmo delas depender, em uma época ainda imprecisa.

Nesse sentido, nosso País, a partir da estabilidade política e econômica experimentada nos últimos anos, avaliou ser necessária a adoção de uma nova postura no campo da Defesa Nacional. Com o intuito de debater esse assunto e, em função da natureza do seu conteúdo ser dirigido à concretização de interesses do Estado e de toda a sociedade, foi instituído um Comitê Interministerial, presidido pelo

Ministro de Estado da Defesa e coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Esse Comitê foi integrado, também, pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, a fim de estabelecer uma proposta de estratégia nacional relacionada à Defesa. Após consultas a especialistas, a representantes de diversos órgãos públicos e privados, a cidadãos de reconhecido saber no campo da Defesa e a diversos assessores das Forças Armadas, em dezembro último passado, foi aprovada a Estratégia Nacional de Defesa (END). A END é focada em ações estratégicas de médio e longo prazos que objetivam modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas. Ademais, são estabelecidos documentos complementares e decorrentes, com prazos a serem cumpridos por diversos setores

governamentais, incluindo o Ministério da Defesa e as Forças Armadas.

Especificamente com relação à Marinha, são atribuídas concepções atinentes às tarefas do Poder Naval e à configuração dos seus meios, dentro de um cenário hierárquico de objetivos estratégicos e táticos. Considero que o documento tem caráter abrangente e inovador e, à luz das eventuais mudanças conjunturais do País, que podem ter decorrências nas ações nele contempladas, induz a que essa Estratégia venha a ter cunho dinâmico, requerendo sugestões de ajustes e aprimoramentos em seu conteúdo. Considero ser indispensável o conhecimento da END por todos os senhores.

Obviamente, sem ter a intenção de esgotar o assunto, passo, então, a abordar os principais aspectos da END que condicionam o futuro da MB, com ênfase para o Poder Naval. Ressalto que essa Estratégia não trata somente de financiar e reequipar a Marinha, mas, também, de sua reorientação, de seu redimensionamento e de sua reorganização, para que melhor possa desempenhar sua destinação constitucional.

Nesse sentido a nossa Força deverá:

- organizar-se e desenvolver-se para atender ao trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, bem como aos requisitos de flexibilidade, versatilidade e permanência;
- contribuir para as operações conjuntas das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos e integrar os núcleos de Estados-Maiores conjuntos;
- estar mais presente na região da foz do rio Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná;
- ter as áreas de jurisdição dos Distritos Navais preferencialmente coincidentes com as dos Comandos de Área das demais Forças, ressalvados impedimentos decorrentes de circunstâncias locais ou específicas;
- adensar a presença no Atlântico Sul e nas fronteiras do País, sendo entendidos esses aspectos como o incremento da capacidade de monitoramento/controle e pela presença - física, de meios nessas áreas, e, em particular, do aumento da ação de presença nos limites exteriores - fronteiras invisíveis, da Amazônia Azul;
- rever a composição do efetivo, qualitativa e quantitativamente, para o atendimento das demandas;
- preparar-se para o cumprimento de missões de Garantia da Lei e da Ordem e das crescentes responsabilidades em operações internacionais de paz sob a égide da ONU e de organismos multilaterais da nossa região;
- ampliar a capacidade de atendimento de compromissos internacionais de busca e salvamento (SAR);
- reorganizar e redimensionar as Forças Navais de maneira a atender a uma hierarquização de tarefas do Poder Naval, na seguinte ordem de prioridade: negar o uso do mar, projetar poder e

- controlar áreas marítimas, de modo a contribuir para a obtenção da dissuasão;
- manter e desenvolver as capacidades de projetar e de construir submarinos convencionais e de propulsão nuclear;
  - contribuir para a pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa, tendo como escopo prioritário o domínio de tecnologias consideradas estratégicas;
  - consolidar o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) como força de caráter expedicionário por excelência, além das tarefas que lhe são peculiares;
  - dedicar-se ao projeto e à construção de navios de propósitos múltiplos (e eu acrescento - sem abdicar dos Navios-Aeródromos convencionais);
  - monitorar a superfície do mar a partir do espaço. Esse aspecto alicerça o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, ora em andamento;
- desenvolver, juntamente com a indústria nacional de material de defesa, um avião versátil, de defesa e ataque, que comporá a Aviação Naval embarcada;
  - estabelecer, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, uma base naval de uso múltiplo, comparável à Base Naval do Rio de Janeiro;
  - instalar uma base de submarinos convencionais e de propulsão nuclear e estaleiro associado;
  - elaborar o Plano de Equipamento e Articulação da Marinha do Brasil (PEAMB), que deverá contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação de meios necessários ao atendimento das Hipóteses de Emprego (HE), estabelecendo metas de curto prazo (até 2014), de médio prazo (entre 2015 e 2022) e de longo prazo (entre 2023 e 2030);
  - constituir uma Esquadra no Norte ou Nordeste do País;

- potencial de mobilização militar e nacional;
- contribuir para a valorização da carreira, inclusive em termos remuneratórios. Tal atividade representa exigência de Segurança Nacional;
  - contribuir para que a Escola Superior de Guerra venha a servir como um dos principais instrumentos para a formação de especialistas civis em assuntos de defesa e como fórum de debates, entre lideranças civis e militares, relacionados à defesa;
  - continuar a atrair candidatos de todas as classes sociais para as escolas de formação; e
  - contribuir para a elaboração de uma Política de Ensino para as Forças Armadas, em particular no nível de Altos Estudos.

Como pode ser percebido, a abrangência, a diversidade e a densidade dos assuntos tratados denotam os enormes **desafios** a serem superados pela atual e pelas futuras

gerações de oficiais, praças e servidores civis. Não esperem que a soma dos recursos financeiros, materiais e humanos necessários à consecução dessas tarefas esteja disponível nos momentos certos. Muitas vezes não estarão. Teremos que, antes de tudo, saber perseverar e utilizar nossas capacidades gerencial e criativa para suplantar as deficiências. Nós, marinheiros, sabemos que os mares com condições adversas, nem sempre admitem as necessárias guinadas mais bruscas ou a adoção de rumos sem o decorrente desconforto. É com esse "espírito" que devemos encarar a END - uma mudança necessária que exigirá esforços de toda uma sociedade, em particular dos militares.

No próximo tópico abordarei o contexto acadêmico e os cursos da EGN.

## V – CONTEXTO ACADÊMICO E OS CURSOS DA EGN

Gostaria de iniciar esse tópico com a visão de futuro da

Escola de Guerra Naval (EGN) - “ser reconhecida como um Centro de Excelência em ensino e pesquisa no campo da Defesa Nacional, até o ano de 2014”. Se a nossa Escola projeta essa imagem para seu futuro de curto prazo, o que ela deve estar fazendo, no presente, para alcançar esse objetivo? Essa, provavelmente, deva ser a nossa primeira questão para reflexão.

O momento presente do mundo e do Brasil caracteriza-se pela busca permanente por maior competência em todos os ramos de atividades, sejam elas públicas ou privadas. Isto se desenvolve também na Marinha do Brasil. Particularmente, aos nossos oficiais e servidores civis, creio que se deva dar maior ênfase à qualificação e atualização profissionais. Faz-se necessário que tenhamos uma certa “dose” de visão empresarial, pois muitas soluções que foram aplicadas no passado, não mais se aplicam hoje, nem serão aplicadas no futuro. A cultura brasileira é, normalmente, resistente às mudanças. Principalmente, se elas forem um pouco mais radicais a ponto de serem percebidos potenciais riscos à tranquilidade e à manutenção do status quo. Conosco - militares, percebo não ser muito diferente.

Assim, caso a MB não tome a iniciativa da mudança, a sociedade, inexoravelmente - por intermédio de seus representantes legítima e legalmente instituídos, nos obrigará a fazê-la em algum momento. Isso, de alguma forma, já pode estar ocorrendo.

Nesse sentido, a EGN não poderia, assim como a MB, deixar de buscar formas de inovar e adaptar-se aos **desafios** atuais e aos do futuro. Como órgão que detém o monopólio, dentro da MB, de preparar os oficiais em Cursos de Altos Estudos, a Escola preocupa-se em dar continuidade ao processo de levar aos seus alunos formas de pensar criticamente o mundo contemporâneo. Um dos vetores básicos dessa proposta é a inovação intelectual, nela incluídos, necessariamente, conceitos de gestão e empreendedorismo. Quando uma estratégia é concebida com inteligência e seriedade, e executada com profissionalismo e determinação, as chances de sucesso aumentam. Mas, caso não seja possível alcançar o efeito desejado em sua totalidade, não devemos temer “correr o risco” de tentarmos rever nossa concepção ou utilizar caminhos alternativos. Assim, esse nosso planejamento

estratégico deve ser testado e avaliado continuamente para identificar as necessidades de reorientação.

A EGN recebe alunos de outros países e a MB envia ao exterior oficiais que, normalmente, após o curso, passam um período como instrutores aqui na Escola. Aí se tem um canal importante de comparações e troca de experiências, embora isto deva ser feito com cautela em face das diferenças culturais e dos níveis de desenvolvimento distintos, além, é claro, das peculiaridades que antecedem o período de formação do oficial até chegar a uma escola de Altos Estudos Militares.

Um ponto importante a ser considerado nos cursos da EGN relaciona-se ao que se denomina de "verdade definitiva". Sabemos que os ciclos de evolução na área do conhecimento sucedem-se em períodos relativamente curtos que, segundo alguns analistas, compreendem contextos temporais de mais ou menos cinco anos. Dessa forma, com o passar do tempo, determinados assuntos que eram considerados como verdadeiros, passam a ser reavaliados e adquirem nova conotação. À EGN é dada a atribuição de quebrar o paradigma das "certezas

absolutas" na formação do oficial. Ao início dos cursos os alunos são conclamados a terem uma "visão cinza" de concepções preestabelecidas, devendo estar preocupados em aprofundar as pesquisas e os estudos que garantam identificar "como" e "quando" a MB deve conceber formulações políticas e estratégicas adequadas às peculiaridades brasileiras.

Faz-se necessário salientar que as últimas alterações curriculares introduzidas nos cursos da EGN tiveram como propósito a ruptura das vestiduras que tendem, por vezes, a nos isolar do mundo exterior. É com essa perspectiva, que devem ser percebidos os cursos, com a introdução de novas disciplinas acadêmicas como Economia, Administração e Gestão. A manutenção e, até mesmo, o incremento da parceria externa permitem transformar em ensino formal e sistemático aquilo que era feito por intermédio de palestras ou intercâmbio de conhecimento, por vezes sem tanta eficiência.

Ainda sob esse enfoque, cabe ressaltar que a MB tem designado oficiais para realização de cursos de pós-graduação - mestrado e doutorado, em Instituições de

*Ensino Superior (IES) públicas, de modo a que, posteriormente à conclusão dos cursos, eles possam servir na Escola disseminando os conhecimentos adquiridos. Todo esse esforço sinérgico de “oxigenação” do nosso ensino de Altos Estudos Militares deve ser reconhecido. Esse reconhecimento pode ser demonstrado com o máximo empenho de todos os senhores e senhoras - professores, instrutores e alunos, aí incluído o pessoal de apoio técnico e pedagógico, em todas as atividades da EGN durante este ano letivo.*

*As mudanças que acabei de citar, por si sós, não são garantias de acertos definitivos e de que se tenha alcançado um patamar suficiente de excelência nos cursos de Altos Estudos. A dinâmica da conjuntura atual obriga as organizações, em especial aquelas envolvidas com as atividades de ensino, a realizarem constantes avaliações diagnósticas, a fim de identificar as vulnerabilidades do seu planejamento estratégico educacional, e a corrigir o rumo para que possam alcançar a visão geral - futura - estabelecida que, no caso da EGN, é a excelência no ensino e na pesquisa no campo da Defesa Nacional. Algo*

*que não está fixo no horizonte, mas oscilante em função das alterações dos ambientes internacional e nacional.*

*A orientação que transmito à EGN encerra quatro atividades básicas:*

- *conquista do melhor nível de formação possível do seu corpo docente;*
- *desenvolvimento e captação de conhecimento de interesse do corpo discente e docente em prol da MB e relacionado com a Defesa Nacional;*
- *busca de realimentação que permita a avaliação permanente do ensino na EGN, seja pelo feed back da capacitação após os cursos ou por intermédio de comparações com cursos similares ou não, no país e no exterior, a fim de identificar inovações para melhoria dos cursos e das atividades correlacionadas; e*
- *disseminação do conhecimento, não só internamente à Instituição, mas para grupos influentes fora da MB.*

Além disso, há um aspecto que permeia todas as atividades discriminadas: a pesquisa, ferramenta indispensável na gênese do conhecimento e que servirá de base para a distinção da Escola como um todo. É um trabalho constante e de absoluta necessidade, pois só assim será possível produzir concepções adequadas ao ambiente que nos cerca e dentro de critérios por nós estabelecidos, sem recorrer a concepções com exacerbado estrangeirismo. Sabemos, pois, que o processo de tomada de decisão na área de Segurança Nacional, em um país como o Brasil, padece de uma ampla gama de vulnerabilidades, talvez em consequência da falta de acúmulo de conhecimento adequado às peculiaridades brasileiras por parte de toda a sociedade e sobre a importância da dimensão militar em nossa política externa, dentre outras.

Outro aspecto que já mencionei antes, mas gostaria de abordar com um pouco mais de detalhes, relaciona-se à aplicação do empreendedorismo na MB. Percebo que não devemos ter receio de adotar processos heterodoxos, que se afastem um pouco de antigos processos baseados no "pensamento cartesiano" - por mais que tenha

sua eficácia em determinadas circunstâncias, e na atitude que malgrado conhecemos com a "postura do risco zero".

Assumir riscos conscientemente - de maneira calculada, é ter coragem de enfrentar **desafios**, de tentar um novo empreendimento, de buscar, por si só, os melhores caminhos. Afinal, os riscos fazem parte de qualquer atividade e é preciso aprender a lidar com eles na nossa profissão. Devemos identificar as oportunidades de maneira a concentrar as energias no momento certo. Temos que ter domínio do conhecimento sobre as atividades que nos são afetadas ou naquelas que pretendemos atuar, independente do conhecimento ser oriundo das escolas, da experiência prática ou mesmo de idéias. A nossa organização deve ser baseada na divisão racional do trabalho que especializa e maximiza órgãos, recursos e pessoas em certas atividades, ou seja, possuir a capacidade de utilizar os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos de forma eficiente e eficaz, com baixo custo. A tomada de decisão nesse processo é crucial, pois fazer a opção correta exige levantamento de informações, análise fria da situação,

avaliação de alternativas e a escolha da solução adequada - ou seja, tomar decisões corretas, na hora certa. Outros aspectos desse empreendedorismo estão mais diretamente associados com as características de personalidade. A liderança é mandatória no seio militar. O dinamismo e o descortino são, em certa medida, cultivar o inconformismo diante de rotinas e cenários fixos improdutivos. O otimismo é enxergar o sucesso e ser capaz de enfrentar **desafios**, olhando além e acima. E, por fim, aquilo que pode ser a soma de todas as qualidades enunciadas anteriormente: a intuição. Por mais que existam técnicas modernas, ferramentas computacionais e cursos, nada substitui a intuição calcada na experiência profissional. Devemos decidir, então, se desejamos ser comparados a "falcões" ou a "pombos" diante das tensões, incertezas, imprevisibilidades e ameaças. Para que possamos ser auxiliados na opção, faço uma remissão à frase síntese da visão de futuro da Marinha do Brasil: *si vis pacem, para bellum* - **se quiseres a paz, prepara-te para a guerra.**

Dessa forma, é para essas situações complexas apontadas

que os senhores, como futuros decisores e assessores de alto nível da MB, devem ser treinados, de modo a desenvolverem capacidades essenciais à superação dos desafios impostos. Assim, é com esse intuito que os currículos deste ano foram estruturados para fornecer-lhes ferramentas adequadas para o desempenho das tarefas comuns do dia-a-dia nas nossas OM e, também, para preparar assessores de alto nível voltados para os propósitos amplos da MB. Os cursos da EGN, com a contribuição do segmento civil - universitário, conseguem aliar conhecimentos navais com os de caráter geral, necessários a qualquer alto executivo de uma empresa ou órgão governamental. Para exemplificar, desde o ano de 2003, estamos conciliando e aprimorando os ensinamentos estratégicos e operativos, eminentemente militares de cunho naval, aos administrativos, econômicos e empresariais. Neste ano, incrementaremos a parceria externa com instituição de ensino extra-MB para que possa abranger os oficiais do Corpo de Saúde da Marinha.

O C-EMOS e o C-PEM, cursos equiparados ao nível de mestrado e doutorado,

respectivamente, e o C-Sup, curso de pós-graduação, são os Cursos de Altos Estudos Militares (C-AEM) da MB e se encontram nos patamares mais elevados das crescentes exigências da carreira naval; destinam-se à capacitação dos oficiais para o exercício de funções de Estado-Maior e nos altos escalões da Marinha e para o desempenho de cargos de Comando, Direção e Chefia.

Obviamente, o que se espera de um CMG após a conclusão do C-PEM e de um CC ou CF após a conclusão do C-EMOS e do C-SUP, não poderá ser adquirido somente nestes cursos - eminentemente acadêmicos, pois todo o conhecimento adquirido, há anos, no Sistema de Ensino Naval e mesmo fora dele, aliado às experiências da prática, formará o arcabouço que esperamos dos senhores. Além disso, muitos conceitos, filosofias, teorias e, até mesmo, sentimentos e opiniões, somente serão adquiridos se estivermos atentos, dispostos e participativos em todas as discussões que presenciarmos ou de que fizermos parte. O debate e os estudos de casos, por certo, são formas de se transmitir e sedimentar novos conhecimentos, fazer novas amizades e rever antigos amigos.

Mas afinal, o que estamos buscando? A resposta é simples, porém de consecução desafiadora e estimulante. Estamos buscando o paradigma da síntese ideal entre a capacitação, a coragem, a rusticidade e o pendor militar-naval e o academicismo cultural, que, em outras palavras, pode significar a síntese entre a teoria e a prática.

Finalmente chegamos à conclusão.

## VI – CONCLUSÃO

Como observamos, em todos os tempos - passado, presente e futuro, foram identificados diversos **desafios**. E, conforme dito no início desta apresentação, eles jamais podem representar problemas, entraves, óbices ou empecilhos ou assumir qualquer outra forma que nos transmita a idéia de obstaculizar ou estagnar nossos pensamentos e nossas ações, seja para nossa sobrevivência ou para nossa evolução. Esta é, inclusive, a atitude secular de nossa Marinha.

Nossos **desafios** são, também, de toda ordem: desde as entranhas do funcionamento da própria Instituição; das

capacidades e do emprego de nossa Força; de lidar com recursos financeiros; de adentrar as portas do pensamento estratégico e político da Defesa Nacional; até, provavelmente, ao aspecto mais **desafiador** de todos: a arte de preparar e liderar pessoas para algo que não desejam - a guerra. A Marinha necessita que seus homens e mulheres saibam lidar com essas adversidades.

A aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, com a consequente implementação do nosso Plano de Equipamento e Articulação, poderá implicar uma grande alteração na estrutura e nos conceitos vigentes na MB, bem como quebra de paradigmas. Por exemplo, quais serão as consequências da desconcentração da Esquadra sediada no Rio de Janeiro? Quais serão os **desafios** a serem suplantados prioritariamente no campo psicossocial, antes de pensarmos em aspectos puramente materiais?

Com o advento de meios tecnologicamente mais avançados, o caminho será a maior profissionalização e especialização dos oficiais e praças ou, ao contrário - deveremos ser mais generalistas? Será necessário

terceirizar serviços que hoje são executados pelo nosso pessoal? Ao lidar com tecnologias cada vez mais sensíveis e perigosas, estaremos preparados para este **desafio**?

Vislumbro que a MB poderá estar entrando, nos próximos anos, em um período favorável e promissor que, há mais de trinta anos, não vivenciamos. Será que nosso pessoal estará preparado para este grande **desafio**? Se não estivermos, a sociedade e a realidade dos fatos poderão um dia nos cobrar.

No passado, militares com baixo grau de instrução podiam vencer guerras; isso, atualmente, não é mais possível; também não será factível no futuro, pois "armas inteligentes" requerem "soldados inteligentes".

As Forças Armadas de muitos países estão repensando as condicionantes que as conduziram às guerras do passado, principalmente, às do século XX e revendo o papel que devem desempenhar no século XXI. É, pois, necessário e justo, que o Brasil também o faça.

Assim, as forças militares modernas precisam de homens que saibam lidar com a diversidade de povos e culturas, que conheçam as relações internacionais, que tolerem a

ambigüidade, que reflitam e que tomem iniciativas e questionem. Esses aspectos devem ser considerados ao se pensar em qualquer novo planejamento para as nossas Forças, em especial na Marinha.

Por fim, deixo uma mensagem de cunho pessoal para todos os senhores. Que este ano seja proveitoso e que possam ser discutidas as mais valiosas questões que representam os **desafios** para a nossa Marinha e para o nosso

País. Aos oficiais das Marinhas Amigas, registro, mais uma vez, a satisfação da nossa Instituição em tê-los conosco e desejo que os conhecimentos que serão adquiridos neste ano possam contribuir para o aperfeiçoamento pessoal e profissional de cada um, bem como para fortalecer os laços de amizade que já unem nossas Marinhas.

Meus melhores votos de um excelente ano para todos.

Muito obrigado.

## RESENHA DO LIVRO:

### O USO POLÍTICO DAS FORÇAS ARMADAS: e outras questões militares.

ARRUDA, João Rodrigues. **O Uso político das Forças Armadas:** e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. 168 p.

---

#### **Capitão-de-Fragata Eduardo A. Wieland.**

O Capitão-de-Fragata Eduardo Augusto Wieland fez o curso de Estado Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), na Escola de Guerra Naval, em 2005 e, atualmente é o Encarregado do Centro de Jogos de Guerra.

O Dr. João Rodrigues Arruda é promotor da Justiça Militar. Serviu ao Exército no período de 1957 a 1985, tendo ingressado como soldado e ido para a reserva, a pedido, no posto de primeiro-tenente. Mestre em Direito e diretor acadêmico do Centro de Estudos de Direito Militar, foi professor por dez anos de Direito Penal Militar. Em 2002, concluiu o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, da Escola Superior de Guerra.

O livro apresenta questões polêmicas e que passam ao largo das discussões de nossos políticos e de nossa sociedade. O autor teve rara felicidade ao mencionar e sustentar argumentos sobre temas que

despertam o interesse militar e deveriam suscitar o interesse geral da "sociedade civil". Ao longo de seus doze capítulos, cada qual independente, são abordados os seguintes assuntos: a procura de políticos e empresários em incitar os militares a tentar a derrubada de governos; a disciplina e hierarquia e as associações de praças e clubes de oficiais; a busca pela Justiça Comum e as opiniões públicas das associações e clubes; a legalidade dos Regulamentos Disciplinares; o *habeas corpus* para militares; a Operação Tabatinga; a legalidade constitucional e a banalização do emprego das Forças Armadas no combate ao crime organizado; o

uso das Forças Armadas como “jogo político” dos governantes; e a submissão do Brasil ao Tribunal Penal Internacional.

O autor defende suas opiniões em cada tema baseando-se em sua experiência jurídica. Opiniões estas que mesmo dentro do espectro jurídico encontram barreiras e controvérsias, como a questão do *habeas corpus* nas punições disciplinares e da constitucionalidade no emprego das Forças Armadas como polícia.

A oportunidade de termos um membro do Ministério Público Militar escrevendo e opinando sobre assuntos que nos interessam diretamente é de grande valia para que possamos nos aprofundar no auto-conhecimento e no ambiente que nos cerca. Portanto, considera-se muito importante para os comandantes de unidades conhecerem os assuntos abordados e terem a oportunidade de conhecer as razões de determinados assuntos hoje em pauta.

Defensor da participação intensa do Congresso e Senado, bem como de toda a sociedade, na discussão de temas militares, o autor conclui: “Definitivamente, o uso (político) das Forças Armadas não pode ficar subordinado aos interesses circunstanciais de políticos e generais.” E ainda, quanto à aceitabilidade do recurso às vias legais para o trato disciplinar, “pode-se afirmar que os militares aceitam o uso político da instituição, mas não o controle político legal.”

Pelos assuntos polêmicos abordados, este livro merece uma análise mais acurada por parte das Forças Armadas e, com certeza, serve à finalidade de uma preparação melhor de seus comandantes para lidar com as questões apresentadas. Em breve, eles poderão estar sendo chamados a discutir com a sociedade temas que, ao longo de nossa história, deixaram, equivocadamente, de entrar na pauta das discussões politico-estratégicas mais relevantes.

---

## Biblioteca da Escola de Guerra Naval

Horário de Funcionamento:

**Dias úteis: 07h30 às 21h**

Licenças administrativas: 8h às 17h

Sábados: 8h às 12h e 13h15 às 18h

### Serviços:

- empréstimo automatizado de publicações para militares e civis da MB;
- empréstimo entre bibliotecas;
- biblioteca participante da Rede BIM (Bibliotecas Integradas da Marinha); e
- Conexão à internet por rede sem fio.

### Acervo:

A biblioteca é especializada em assuntos militares. O acervo da biblioteca possui publicações sobre os seguintes assuntos: Poder Naval, Poder Marítimo, Direito Internacional, Relações Internacionais, Política, Geografia Humana e Econômica, História Naval, História Geral e do Brasil, Administração, Economia e Contabilidade.

O acervo conta hoje com aproximadamente vinte e três mil títulos entre livros, monografias, ensaios, palestras, conferências e fitas de vídeo sobre diversos assuntos da área militar.

### Contato:

Endereço: Av. Pasteur, 480, Urca, 22290-240, Rio de Janeiro - RJ

Telefone: (21) 2295-7882 r. 9335

Fax: (21) 2295-1795

e-mail: biblioteca@egn.mar.mil.br

site: www.egn.mar.mil.br

## **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

A Revista da EGN aceitará trabalhos inéditos, sob forma de artigos ou ensaios, relacionados à: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégia; Relações Internacionais; Direito Internacional; e Gestão. A publicação dos trabalhos será decidida segundo pareceres dos membros do Conselho Editorial, do Conselho Consultivo ou de Pareceristas ad hoc, que avaliarão a qualidade do trabalho e sua adequação às finalidades editoriais da Revista.

As colaborações para a Revista da EGN devem seguir as seguintes especificações:

1 - O artigo deve ser apresentado de acordo com a NBR 6022 – Informação e documentação - Artigo em publicação periódica científica – Apresentação.

2 – A estrutura de um artigo é constituída de elementos pré-textuais, textuais e pós-textuais, na ordem em que serão descritos a seguir:

### **a) PRÉ-TEXTUAIS**

Título e subtítulo (se houver) devem figurar na página de abertura do artigo, diferenciados tipograficamente ou separados por dois pontos (:) e na língua do texto.

O(s) autor(es) deve(m) ser indicado(s) por extenso, depois do título. O currículo, bem como os endereços postal e eletrônico, aparecem em rodapé indicado por asterisco na página de abertura.

O resumo dos artigos na língua do texto terá no máximo 10 (dez) linhas e três palavras-chaves que devem figurar logo abaixo do resumo, antecedidas da expressão “palavras-chave:”, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.

### **b) TEXTUAIS**

Os elementos constantes são a introdução, o desenvolvimento e a conclusão.

### c) PÓS TEXTUAIS

O resumo em língua portuguesa é elemento obrigatório: em inglês - Abstract; em espanhol - resumen; em francês - Résumé, por exemplo.

Deve-se traduzir as palavras-chave para o idioma utilizado no resumo (em inglês – Keywords; em espanhol – Palabras clave; em francês – Mots clés, por exemplo).

As referências bibliográficas obedecerão à NBR 6023, por exemplo:

SOBRENOME, Nome. Título do livro em itálico: subtítulo (se houver). Edição (se houver). Local: Editora, Ano. N° de páginas com p.

SOBRENOME, Nome. Título do capítulo ou parte do livro. In: Título do livro em itálico. Edição (se houver). Local: Editora, Ano. p.x-y.

SOBRENOME, Nome. Título do artigo. Título do periódico em itálico. Local, v.x, n.x, p.x-y, mês e ano.

SOBRENOME. Nome. Título: subtítulo (se houver). Edição (se houver). Local, Ano. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês e ano.

Alguns elementos pós-textuais, como título em língua estrangeira, notas explicativas, glossário, apêndices e anexos podem ser incluídos, seguindo as instruções NBR 6022.

3 - O artigo deve ser apresentado em duas vias impressas com seu respectivo arquivo digital em disquete/CD no padrão Word for Windows. Terá, no máximo, 30 páginas e mínimo de 15 páginas, digitadas em fonte Times New Roman 12, espaço 1,5cm e margens de 2,5cm. Podem ser acrescentadas notas de rodapé ao final de cada página do texto.

4 - Para textos com imagens, as originais impressas deverão ser, preferencialmente, enviadas para serem digitalizadas na

produção da Revista. Caso o autor fique impossibilitado de enviar as imagens originais, deverá encaminhar seus respectivos arquivos digitalizados em 300 dpi no formato JPG e dimensionadas em aproximadamente 5x5 cm. As imagens não deverão estar inseridas no texto, mas em disquete/CD anexo. No caso de imagens provenientes de máquina digital, deverão estar na mais alta resolução da câmera.

5 – O modelo de confecção do artigo encontra-se disponível no site da Escola, no endereço [www.egn.mar.mil.br/egn/revistaEgn.htm](http://www.egn.mar.mil.br/egn/revistaEgn.htm).

6 - Os ensaios seguirão as mesmas normas especificadas para os artigos.

7 - Os trabalhos devem ser remetidos com uma folha à parte, contendo o nome completo do autor, seguido das referências com as quais deseja ser apresentado (máximo de 3 linhas), endereço completo, telefone para contato e e-mail.

8 – A Revista da EGN se reserva todos os direitos autorais sobre os trabalhos publicados, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução, com a devida citação da fonte.

9 – toda correspondência referente à Revista da EGN deve ser encaminhada à Escola de Guerra Naval – Av. Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca – Rio de Janeiro, RJ, CEP: 22290-240, aos cuidados do Editor da Revista da EGN.

## **TÍTULO DO ARTIGO DE PERIÓDICO: FORMA DE APRESENTAÇÃO PARA A REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

Regina Boanerges Siqueira\*, Cremilda Santos\*

**Resumo:** Este trabalho apresenta um exemplo da estrutura de um artigo de periódico a ser editado pela Escola de Guerra Naval. Ao redigir, o autor deve lembrar que o resumo na língua do texto terá no máximo 10 linhas.

**Palavras-chave:** Normalização. Documentação. Referências. Artigos de periódicos.

### **Introdução**

Parte inicial do artigo, onde devem constar as delimitações do assunto tratado, os objetivos da pesquisa e outros elementos necessários para situar o tema do artigo.

### **Desenvolvimento**

Parte principal do artigo, que contém a exposição ordenada e pormenorizada do assunto tratado. É o núcleo do trabalho onde o autor expõe, explica e demonstra o assunto em todos os seus aspectos.

### **Conclusão**

Parte final do artigo, na qual se apresentam as conclusões correspondentes aos objetivos e hipóteses. O autor pode expor sua opinião com base em suas avaliações e interpretações, podendo recomendar ou sugerir mais pesquisas na área.

Abstract para língua inglesa  
Resumen para língua espanhola

Keywords para língua inglesa  
Palabras clave para língua espanhola

### **Referências**

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6022: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro: a Associação, 2003.

2. FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina de. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 7. ed. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2004.