

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA

V. 3, nº 2
Julho/Dezembro
2016



ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA

Porto Alegre, v. 3, n° 2, Jul./Dez. 2016

Editor-Chefe

Lucas Pereira Rezende (UFSC, Brasil)

Comitê Editorial

Alcides Costa Vaz (*ex officio* - UNB/Brasil)

Eduardo Svartman (UFRGS, Brasil)

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

Conselho Editorial

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

Maria Celina D'Araujo (PUC-Rio, Brasil)

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

Assistentes de Edição

Emili Willrich (transcrições), Carlos Batanoli Hallberg (revisão),

Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

Secretaria Administrativa

Airá Eventos Técnico-Científicos

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED) é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A RBED foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-). Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2014-.

ISSN 2358-3932 - versão online
ISSN 2358-3916 - versão impressa

1. Defesa nacional – Periódicos. I. Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA
(ABED)**

Diretoria ABED (2016-2018)

Presidência: Alcides Costa Vaz (UnB)

Vice-Presidência: Wanderley Messias da Costa (USP)

Secretaria Executiva: Lucas Pereira Rezende (UFSC)

Secretaria Adjunta: Flávio Pedroso Mendes (UFU)

Diretoria de Relações Institucionais:

Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Diretoria Financeira: Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP)

Diretoria Financeira Adjunta: Érica Cristina Alexandre Winand (UFS)

Conselho Fiscal: Maria Celina D'Araujo (PUC Rio)

e Sabrina Evangelista Medeiros (EGN)

Sumário

| | |
|------------------------------|---|
| Editorial | 9 |
| <i>Lucas Pereira Rezende</i> | |

Ensaio

| | |
|---|----|
| O Brasil sob o impacto dos novos desafios conceituais e práticos das Operações de Paz..... | 17 |
| <i>Monica Hirst</i> | |

Artigos

| | |
|---|----|
| A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: algumas considerações | 25 |
| <i>Sérgio Luiz Cruz Aguilar</i> | |

| | |
|---|----|
| A persistente primazia política da corporação militar | 41 |
| <i>Maria Celina Soares D'Araujo</i> | |

| | |
|---|----|
| A reintegração de crianças-soldado nas operações de paz da ONU | 55 |
| <i>Giovanna Ayres Arantes Paiva</i> | |

| | |
|--|----|
| Pesquisa na educação superior militar: uma perspectiva pedagógica | 73 |
| <i>Débora Duran</i> | |

| | |
|--|----|
| O impacto das revoluções na ordem mundial: uma ausência nos Estudos de Defesa | 91 |
| <i>Paulo G. Fagundes Visentini</i> | |

| | |
|--|-----|
| Força militar dos EUA no pós-guerra fria: ganhando batalhas e perdendo guerras..... | 103 |
| <i>Humberto José Lourenção</i> | |
| <i>Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro</i> | |

A importância das TICs na logística de defesa:
estudo de caso sobre a Guerra do Golfo (1991).....119

Ana Laíse Ferreira Herculano Batista

Antonio Henrique Lucena Silva

Análise de estruturas geopolíticas e de tendências
de aumento da competição interestatal internacional:
contribuições para a prospecção de cenários de ameaças
à Soberania Brasileira sobre o Pré-Sal.....139

Lucas Kerr Oliveira, Suellen Mayara Peres Oliveira,

Besna Gissel Rodriguez Yacovenko, Bruno Magno

e Patrícia de Freitas

Incentivos governamentais e indústria de defesa.....177

Thiago Pacheco

Luiz Pedone

La cooperacion científico-tecnologica-industrial
para la defensa entre Argentina y Brasil.....197

Leonardo Pablo Hekimian

Aureliano da Ponte

Resenhas

Resenha de: Pagliari, Graciela De Conti e Oliveira, Marcos Aurélio
Guedes de (Org.). 2014. *Defesa e Cooperação Interagências*217

Tiago Gabriel Tasca

Natalia Diniz Schwether

Resenha de: Castro, Celso e Marques, Adriana. 2015. *Pesquisando
os militares brasileiros: experiências de cientistas sociais*221

Danillo Avellar Bragança

Resenha de: Oliveira, Eliézer Rizzo de. *Além da anistia,
aquém da verdade: o percurso da Comissão Nacional da Verdade*227

Adriano Portella de Amorim

Diretrizes para Autores.....231

EDITORIAL

Prezadas(os) leitoras(es),

É com muita satisfação que lhes apresentamos este número especial da Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED), todo construído com o resultado de trabalhos e mesas-redondas apresentados no IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (IX ENABED), que aconteceu entre 06 e 08 de junho de 2016, em Florianópolis, no campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Além de representar um pequeno excerto da qualidade acadêmica dos trabalhos apresentados no IX ENABED, este é também o primeiro volume da RBED lançado pela Diretoria 2016-2018 da ABED. Também consolidamos neste exemplar a parceria com a empresa Airá Eventos Técnico-Científicos para a administração e manutenção da RBED, parceria esta que se mostrou muito profícua na realização do IX ENABED e que promete repetir o sucesso junto à nossa revista.

Este número é, ainda, o primeiro da RBED após a revista ser avaliada pela primeira vez pelo Qualis CAPES em 2016, quando recebemos a nota B2, o que todos consideramos um sucesso. Esta nota foi possível graças à qualidade dos trabalhos e dos esforços que as Diretorias da ABED vêm fazendo para consolidar a RBED, oferecendo uma revista de qualidade para ecoar as produções dos Estudos de Defesa no Brasil e no mundo.

Naturalmente, há desafios ainda maiores, e que seguiremos buscando atingir, sempre com o apoio e esforço de nosso corpo editorial, secretaria administrativa, pareceristas *ad hoc* e, é claro, dos autores capacitados e com suas contribuições científicas cada vez mais rigorosas e plurais.

Para a organização deste número, além do trabalho da equipe editorial, que pôde avaliar artigos com contribuições originais, pelo que agradecemos também a Comissão Científica e coordenadores das Áreas Temáticas do IX ENABED, contamos também com a colaboração dos professores Alexandre Fuccille, Maria Cecília de Oliveira Adão e Luís Rogério Franco Goldoni, organizadores do livro que reunirá também outros artigos apresentados no encontro nacional. Agradecemos também a transcrição das palestras feita pela mestrandia de Relações Internacionais da UFSC, Emili Willrich.

Lucas Pereira Rezende – Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor da Universidade Federal de Santa Catarina. Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos de Defesa. E-mail: lucas.rezende@ufsc.br

Alguns dos trabalhos que compõem esta edição da RBED, portanto, são fruto das apresentações orais feitas pelos autores nas mesas-redondas e/ou conferências do IX ENABED. Este é o caso do ensaio que abre o número, de autoria de Monica Hirst, “O Brasil sob o impacto dos novos desafios conceituais e práticos das Operações de Paz”, fruto de sua palestra em mesa-redonda homônima do IX ENABED, organizada por Antonio Jorge Ramalho da Rocha. Hirst faz uma exposição partindo de uma perspectiva global, passando pela regional e chegando à nacional para o entendimento das participações em operações de paz pelo Brasil. Das inovações institucionais dentro da ONU à reticência dos atores regionais em colocarem seu arcabouço institucional à serviço da nova agenda onusiana, a autora chega ao caso brasileiro, demonstrando a atuação expansiva brasileira na governança global via operações de paz. No entanto, a desarticulação da liderança brasileira na MINUSTAH é notada, o que a leva a concluir que o Brasil sai demonstrando a sua dificuldade de articulação regional, mesmo em uma agenda outrora positiva como foi o caso, em seu início, da MINUSTAH.

Já o trabalho que abre a seção de artigos, “A Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz e o Brasil: algumas considerações”, de autoria de Sérgio Luiz Cruz Aguilar, que também integrou a mesma mesa-redonda supracitada, debruça-se sobre o aspecto geral da cooperação civil-militar e como esta se dá nas operações de paz. Aguilar apresenta como o perfil do militar brasileiro contribui, nas operações da ONU das quais participa, para o relacionamento com os civis nesse âmbito social. A experiência dos militares brasileiros no auxílio à segurança pública, através da prerrogativa constitucional da Garantia da Lei e da Ordem, facilita a sua atuação em contextos de guerra civil, onde é necessário eventual uso da força, mas também a proteção de civis que não são parte do conflito. O aumento do conhecimento pela ONU e do engajamento maior de organizações civis não governamentais expandiu a necessidade de cooperação entre civis e militares neste contexto, o que acaba também funcionando de maneira inversa para aprendizado dos militares brasileiros e a melhora de seu relacionamento com os civis em território nacional.

O artigo seguinte, “A Persistente Primazia Política da Corporação Militar”, de Maria Celina Soares D’Araujo, é fruto de sua exposição na mesa-redonda “Relações Civis-Militares em Perspectiva Histórica”, organizada por Eurico Figueiredo. Dialogando também com os textos de Hirst e Aguilar, D’Araujo debruça sua análise na relativa autonomia que as Forças Armadas no Brasil ainda sustentam. Mesmo com as mudanças experimentadas pela sociedade brasileira desde a redemocratização, as Forças Armadas do país mantêm prerrogativas e ampla autonomia em seus

processos de tomada de decisão, o que distancia o diálogo necessário com a sociedade e com o Estado. Para isto, a autora revisita como a literatura brasileira tradicionalmente enxerga esses aspectos da relação com os civis e foca na manutenção da Justiça Militar como elemento de sustentação de sua hipótese central.

Fazendo também um diálogo com Aguilar, Giovanna Ayres Arantes Paiva, em “A Reintegração de Crianças-Soldado nas Operações de Paz da ONU”, *paper* apresentado na área temática “Forças Armadas, Estado e Sociedade”, sob coordenação de João Roberto Martins Filho e Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, trabalha com a apresentação e revisão do Processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de crianças. O processo, parte dos mandatos das operações de paz no século XXI, é permeado pelo que a autora apresenta como uma tensão entre a promoção do melhor interesse da criança e o emprego de um processo pensado à revelia das próprias, uma vez que parte de um processo de reintegração à sociedade pós-conflito que não ouve exatamente os infantes. Dessa forma, o impacto do programa na efetiva reintegração das crianças-soldado é ainda baixo.

Já a contribuição de Débora Duran, “Pesquisa na Educação Superior Militar: uma Perspectiva Pedagógica”, direciona sua avaliação para um olhar pedagógico, com a incorporação da pesquisa e das abordagens científicas na educação superior militar brasileira. Seu olhar segue na tentativa de compreender a dinâmica civil-militar nas escolas superiores das Forças Armadas brasileiras por meio de um olhar pedagógico propositivo, em contraste com um viés impositivo. A obra busca sanar uma lacuna sobre o impacto da redemocratização no ensino superior militar no Brasil, em oposição à pluralidade de estudos existente sobre o impacto do governo militar na educação civil brasileira. Em especial em sua avaliação sobre o Exército Brasileiro, Duran afirma que as dinâmicas vividas pelo processo de modernização do ensino e pelo ensino por competências trazem promessas positivas, apesar de, na prática, haver problemas que precisam ser superados, como o dilema da avaliação ligada ao processo de classificação, que distancia o pensamento científico das atividades práticas. No entanto, o crescimento do uso da ciência na pós-graduação tem um marco em larga expansão, trazendo como maior exemplo os trabalhos realizados na Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME).

Puxando a temática para avaliações da ordem internacional contemporânea, Paulo Fagundes Visentini traz, a partir de uma perspectiva histórica, a avaliação de que há uma lacuna nos Estudos de Defesa ao ignorar os processos revolucionários e os seus impactos na ordem internacional. Seu artigo, “O Impacto das Revoluções na Ordem Mundial: uma Ausência nos Estudos de Defesa”, apresentado na área temática de “Estudos

Estratégicos”, sob sua coordenação e de Antonio Jorge Ramalho da Rocha, sustenta que esta ausência se dá devido à forma como as revoluções são geralmente tratadas no campo. Segundo Visentini, as guerras civis provocadas por processos revolucionários são comumente tratadas como insurreições domésticas, ainda que sejam provocadas por atores de outros países. Para o autor, as revoluções perturbam e alteram a ordem mundial, fazendo com que não seja possível a análise de um país pós-revolução sem passar por ela. Como exemplo, Visentini analisa a China, afirmando que não é possível avaliá-la como Estado e seu impacto na ordem mundial sem a devida compreensão de seu processo revolucionário.

Também apresentado na mesma área temática de “Estudos Estratégicos”, e seguindo pela perspectiva de análise global, Humberto José Lourenção e Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro avaliam, em “Força Militar dos EUA no Pós-Guerra Fria: Ganhando Batalhas e Perdendo Guerras”, o padrão de aumento de uso de forças especiais nos constantes empregos de força pelos Estados Unidos nos últimos 30 anos. Segundo os autores, à luz da abordagem teórica das novas ameaças, as vitórias estadunidenses têm sido majoritariamente vitórias militares, o que os faz ganhar batalhas, mas sistematicamente perder as guerras pós-modernas. Lourenção e Cordeiro afirmam que as vitórias insatisfatórias se dão porque as práticas de guerra dos EUA, apesar do discurso político, ainda não incorporaram questões do pensamento estratégico contemporâneo que alertam para a relevância dos elementos psicossociais nas guerras contemporâneas.

Tratando sobre a influência da tecnologia para o pensamento estratégico e o emprego da força, Ana Laíse Ferreira Herculano Batista e Antonio Henrique Lucena Silva analisam o impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na primeira Guerra do Golfo, em 1991. Apresentado na área temática de “História Militar”, que contou com a coordenação de Francisco Carlos Teixeira da Silva e José Miguel Arias Neto, Batista e Silva afirmam que o uso crescente das TIC encontra seu maior ponto de inflexão na Guerra do Golfo. Para tanto, o artigo se aprofunda nas definições dos conceitos de logística, logística de defesa e logística militar, com ênfase no uso das TIC para a logística militar e seu uso na referida guerra. Segundo os autores, desde então, as TIC e seu impacto no teatro de operações têm sido cada vez mais decisivos para a vitória na guerra, uma vez que possibilita maior flexibilidade e agilidade com respostas prontas, facilitando a comunicação com o uso de satélites e informação em tempo real.

Fazendo um retrato mais geopolítico e conectando o cenário internacional contemporâneo de aumento da competição global e seu impacto para a defesa brasileira do pré-sal, o artigo assinado por Lucas Kerr Oliveira, Suellen Oliveira, Besna Yacovenco, Bruno Magno e Patrícia de Freitas faz uso da

abordagem de prospecção de cenários. Os autores avaliam que, apesar de ter incluído a defesa do pré-sal em seus documentos da área, há um descompasso entre esses objetivos declarados e uma estratégia de defesa nacional reformulada e sustentada em longo prazo. Neste sentido, apresentam tipos de reformulações que seriam necessárias frente a três tipos fundamentais de ameaças: subnacionais/locais, incentivadas por potências extrarregionais; desestabilização da América do Sul por potências externas; e agressão direta por potência extrarregionais. “Análise de Estruturas Geopolíticas e de Tendências de Aumento da Competição Interestatal Internacional: Contribuições para a Prospecção de Cenários de Ameaças à Soberania Brasileira sobre o Pré-Sal” foi apresentado na área temática de Estudos Estratégicos.

Luiz Pedone e Thiago Pacheco seguem a linha de análise das políticas de defesa no Brasil com o artigo “Incentivos Governamentais e Indústria de Defesa”, apresentado na área temática “Ciência, Tecnologia, Indústria e Gestão de Defesa”, que teve coordenação do próprio Pedone e de Marcos José Barbieri Ferreira. Os autores investigam a hipótese de que os incentivos governamentais na área de defesa promovem um transbordamento para o capital privado também nesta área. Analisando essa relação no século XX e XXI, em especial nos anos 2010 no Brasil, Pacheco e Pedone sustentam que o investimento público brasileiro na área de defesa, em conjunto com a elaboração de políticas e estratégias de defesa, levou também grupos de capital privado brasileiros, em especial nas áreas de Construção Pesada e de Petróleo e Gás, a investirem em empresas na área da base industrial de defesa no Brasil. É possível, portanto, na visão dos autores, traçar um paralelo causal entre o desenvolvimento da base industrial de defesa com capital privado e os incentivos governamentais para a área.

Em temática semelhante com a de Pacheco e Pedone, com objeto nas bases industriais e tecnológicas de defesa, Leonardo Pablo Hekimian e Aureliano da Ponte tratam, em “La Cooperación Científico-Tecnológica-Industrial para la Defensa entre Argentina y Brasil”, das aproximações e dos distanciamentos entre os modelos de desenvolvimento industrial de defesa argentino e brasileiro, além de apontar os antecedentes e perspectivas para a cooperação bilateral no campo da defesa em questões científicas, tecnológicas e industriais. Unindo o binômio autonomia e cooperação, Hekimian e Ponte mostram como, no caso de potências médias, é fundamental o entendimento da defesa sob aspecto cooperativo. Em tempos de desconsideração, pelos atuais governos, das estruturas de defesa montadas no início do século XXI, seu conteúdo não deixa de ser provocativo às atuais lideranças políticas argentina e brasileira. O artigo é fruto do trabalho apresentado na área temática de “Segurança Internacional e Defesa”, sob coordenação de Marcos Aurélio Guedes de Oliveira e Samuel Alves Soares.

A editoria da RBED também ficou bastante satisfeita com o retorno da comunidade à chamada para as resenhas de livros lançados no IX ENABED. Recebemos um alto número de resenhas, o que nos impede de publicá-las todas apenas neste número. No entanto, como forma de valorizar a propagação das obras de Estudos de Defesa no Brasil e na América do Sul, selecionamos três resenhas para a composição desta edição especial da nossa revista.

A primeira resenha, assinada por Thiago Gabriel Tasca e Natália Diniz Schwether, analisa o livro “Defesa e Cooperação Interagências” (UFPE, 2014), organizado por Graciela De Conti Pagliari e Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. Parte da Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, como segundo volume, o livro traz autores de diversos países discutindo como a cooperação entre agências é fundamental para lidar com as atuais ameaças e organizar as defesas nacionais.

A segunda resenha é do livro “Pesquisando os militares brasileiros: experiências de cientistas sociais” (Ed. Prismas, 2016), de autoria de Celso Castro e Adriana Marques, coordenadores da área temática “Ensino, Formação Profissional e Ensino em Defesa” do IX ENABED. Escrita por Danillo Avellar Bragança, a resenha apresenta as entrevistas realizadas com alguns dos principais nomes que contribuíram para a consolidação dos Estudos de Defesa dentro das Ciências Sociais no Brasil.

Por fim, a resenha que encerra esta edição da RBED é do livro “Além da Anistia, Aquém da Verdade: o Percurso da Comissão Nacional da Verdade” (Ed. Prismas, 2015), de Eliézer Rizzo de Oliveira. Adriano Portella de Amorim apresenta a polêmica discussão feita por Oliveira, que busca mostrar um olhar crítico a respeito da iniciativa do governo de Dilma Rousseff para trazer à tona os crimes cometidos pelos agentes do governo durante o regime militar no Brasil.

Longe de tentar resumir este que, por certo, foi um dos mais plurais e diversos encontros nacionais da ABED, esta edição especial da RBED busca apenas aguçar os leitores para obras cada vez mais refinadas no campo dos Estudos de Defesa no Brasil. Agradecemos a todos os pareceristas, autores, organizadores, transcritores e membros do corpo administrativo e científico da Revista Brasileira de Estudos de Defesa que, em mais um esforço cooperativo, contribuíram para que este número fosse lançado com toda a qualidade e apuro necessários para a consolidação de nossa revista e nosso campo de estudos junto à academia sul-americana.

Desejamos a todos uma boa leitura, com a promessa de novidades ainda melhores para os próximos volumes da RBED!

Lucas Pereira Rezende
Editor-Chefe da RBED

Ensaio

O Brasil sob o impacto dos novos desafios conceituais e práticos das Operações de Paz

Brazil and the new conceptual and practical challenges of Peace Operations

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 17-22
ISSN 2358-3932

MONICA HIRST

Muito obrigada, Antonio Jorge, pela sua generosa apresentação, e agradeço também ao ENABED pelo convite para integrar esta mesa. Esta é a primeira vez que eu participo de um encontro da ABED e tenho achado muito interessante não só a programação, mas a possibilidade de também rever colegas e me atualizar sobre a produção de conhecimento na área de estudos da defesa. Num momento político tão difícil como o que estamos atravessando no país a dimensão de segurança e defesa corresponde a uma dimensão essencial da agenda doméstica.

O que eu vou tentar nesses 20 minutos – considerando inclusive que eu sou a primeira a expor – é trilhar um caminho do global ao nacional, passando pelo regional, abordando o que hoje creio ser necessário pensar criticamente, quando nós falamos de missões de paz, da participação em operações de paz e da articulação regional. Esta problemática ganhou, como sabemos, uma nova visibilidade e importância, não somente na Pós-Guerra Fria, mas na Pós-pós-Guerra Fria. A questão da intervenção internacional passou à ordem do dia, do ponto de vista das opções da alta política internacional, na qual as decisões e os mandatos definidos e configurados no Conselho de Segurança das Nações Unidas constitui uma parte central dessa agenda. Neste contexto, as operações de paz, que sequer estavam na carta original das Nações Unidas, são agora parte ativa de um cotidiano de intervenção e articulação multilateral em contextos de crises severas, desastres naturais e conflitos internos.

Nos anos recentes essa importância e essa visibilidade estiveram vinculadas a um quadro de mudanças. A agenda das operações de paz vem sofrendo não só modificações em função dos cenários em que elas ocorrem, mas – e é isso que eu gostaria de sublinhar – em função das discussões

Monica Hirst – Professora titular da Universidade Nacional de Quilmes e docente no Mestrado de Estudos Internacionais da Universidade Torcuato di Tella-Argentina. E-mail: jbataglino@utdt.edu.

normativas, metodológicas, procedurais que ocorrem dentro das Nações Unidas para estabelecer um receituário – o que se chama de regras de engajamento – a ser observado. Naturalmente, essas prescrições foram mudando, principalmente a partir do Relatório Brahimi que, em 2000, tentou formular uma receita normativa para as missões de paz. Neste ano, o Alto Painel das Nações Unidas revisitou o relatório e redefiniu algumas prioridades e propôs novos enfoques. Eu destacaria cinco prioridades: primeiro, a de que as operações de paz devem se dar a partir de um acordo abrangente entre os atores nas áreas de segurança, desenvolvimento e política; a segunda se refere à necessidade de que os acordos políticos buscados devem ser inclusivos, ou seja, envolvendo as diferentes partes em conflito; a terceira diz respeito ao apoio financeiro aos processos de construção da paz; em quarto lugar destaca-se a importância – e vou voltar a isso – dos atores regionais e dos países vizinhos no seu envolvimento no processo de pacificação; e em quinto lugar sublinha-se questão de gênero, tendo em vista a participação crucial da mulher nos processos de paz, tanto do ponto de vista do cenário doméstico como dos atores da intervenção.

A este mapeamento devemos somar as modificações institucionais recentes dentro das Nações Unidas; o desenho de uma nova arquitetura burocrática, a criação da Comissão da Construção da Paz, a importância dos fundos da paz e o emaranhado de diferentes segmentos da organização envolvidos com essa agenda.

O que me interessa aqui é vincular estas modificações com o que eu chamaria “o tabuleiro das controvérsias em relação às operações de paz”. E, nesse caso, as discussões que ocorrem dentro do Conselho de Segurança, em torno de missões específicas ou em torno à problemática das operações de paz – um tema revisitado todos os anos pelo Conselho – permitem observar uma clara divisão Norte-Sul. Esta divisão não é suscitada pelos mesmos atores, até porque uma parte importante da contribuição do Sul nessa discussão é nutrida por membros não permanentes do Conselho de Segurança, que devem obedecer a regra do revezamento regional. Percebemos claramente uma continuidade de posições, mais ou menos alinhadas, do Sul diante de certas problemáticas. Vou rapidamente mencioná-las. Uma é a da caracterização do que são hoje em dia as ações *robustas* e quais as suas periculosidades. Essas ações abrem um espaço para o que alguns já rotulam como *capítulo 7 ½* da carta das Nações Unidas, em função da utilização de novos métodos e procedimentos no terreno. Existem cenários específicos que colocam à prova esses novos métodos. Eu não vou entrar aqui no território do Congo, que pertence ao meu colega de mesa (o Gal. Santo Cruz), mas menciono, de qualquer maneira, a introdução das brigadas de intervenção, a utilização sistemática de *drones*,

ou seja, tudo que foi incorporado no bojo das operações robustas. Outro procedimento em discussão é o da cooperação entre as missões. A ideia de que, a qualquer momento, possa ser solicitada a colaboração de uma missão que está mais ou menos na mesma área. O que se discute é o risco da improvisação que esse tipo de procedimento gera. No Sudão, isso foi experimentado e gerou uma série de controvérsias. Um terceiro ponto, muito discutido no Conselho, é o da divisão de trabalho entre os que pagam e os que fazem; a ideia de que decide quem paga, e não quem faz. Esta questão remete à subutilização dos mecanismos de consulta que existem no Conselho de Segurança, aos contribuintes de forças e ao reclamo de que a Assembleia Geral disponha de mais voz, o que por sua vez remete à necessidade de seja repensado o 5º comitê da própria Assembleia. Enfim, uma série de discussões aparecem vinculadas à ideia de que o Sul comparece com a mão de obra, mas não conta com as prerrogativas para atuar nas discussões financeiras, é marginalizado nas discussões sobre os conteúdos das missões de paz.

Outro tema debatido diz respeito ao conceito de multidimensionalidade das missões de paz. Este foi um conceito introduzido já há mais de dez anos para configurar as operações de paz. Mas justamente ele foi elaborado – ainda muito sob a influência do Informe Brahimi – quando a inclusão do capítulo do desenvolvimento e do compromisso com o desenvolvimento se definiram como parte das tarefas das operações de paz. E, justamente, o que está se discutindo atualmente é que, cada vez mais, se utiliza o conceito da multidimensionalidade sem ajustar os orçamentos das operações. Este descompasso acaba criando um déficit e uma frustração, já que um conjunto de compromissos estabelecidos pelos mandatos do Conselho de Segurança não podem ser cumpridos.

Finalmente, destaco o ponto da importância dos atores regionais e de como nossa região e o Brasil, em particular, se posicionam diante desta questão. Tornou-se sistemática a valorização no Conselho de Segurança a valorização dos atores regionais e, principalmente, das organizações regionais. Estas assumem compromissos não somente de envio de contingentes, mas também de responsabilidades políticas nas Operações de Paz. O que se discute neste caso é que essa tendência representa um processo de sinergização do capítulo 7 com o capítulo 8 da carta da ONU. O capítulo 8 da carta valoriza as organizações regionais como uma instância para solucionar conflitos. Não obstante ele agora aparece crescentemente subordinado ao capítulo 7, que, por sua vez, vem sendo reinterpretado, para legitimar a imposição da força nos mandatos das Nações Unidas. Cria-se aqui um desvio das expectativas originais que se tinham das organizações regionais. No caso da África, isso é claríssimo com a União Africana. Soma-se ainda

uma discussão sobre a União Africana: enquanto que, em alguns casos, ela é valorizada; em outros – como foi o caso da intervenção na Líbia em 2011 – ela é praticamente colocada para escanteio. O que se queria era intervir na Líbia e não buscar uma solução regional.

Como a nossa região se inclui nessa discussão? Nós temos mostrado uma enorme reticência de colocar as nossas organizações regionais antigas e novas a serviço dessa agenda. Ou seja, a atuação em Operações de Paz se dá multilateralmente nos espaços da governança global. Nós utilizamos – como mostrou o caso do Haiti – o guarda-chuva das Nações Unidas mesmo quando queremos desenvolver uma ação com um selo regional, como foi a Minustah (Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti). Existem razões para este comportamento, mas também existem custos políticos e estratégicos que a região começa a sofrer em função desse tipo de decisão. O processo de pacificação na Colômbia, que é, neste momento, como foi dito ontem neste encontro, de enorme relevância, mostra claramente como nós, como região, optamos por uma atuação fragmentada e claramente marginal nesse processo. Isso ocorre também no processo que começa agora de construção e estabilização da paz na Colômbia. Temos a tendência de atuar à margem, mas a questão de atuar à margem – e a Minustah, a partir de 2010, mostra isso claramente – conduz à tendência de fragmentação que impede uma ação coordenada da região.

A atuação do Brasil nesse cenário nos anos recentes – não preciso me aprofundar – é expansiva. Ela se dá com novas responsabilidades, de atuações em nomes do governo ou em nome de uma expertise. Nossa presença, que se expandiu na burocracia das Nações Unidas e em missões específicas – a atuação do Santos Cruz é um belo exemplo nesse sentido, permite que aprofundemos a tendência de uma articulação com a governança global. Mas esta mesma presença ocorre em detrimento de um trabalho sistemático de vinculação com a dimensão regional.

Termino com uma reflexão sobre a nossa presença no Haiti. Trata-se de uma presença que hoje em dia implica custos políticos muito altos, tendo em vista a situação política local e a dificuldade que a Minustah vem tendo para criar uma agenda positiva junto à população haitiana. Mas o que é também preocupante é que nós entramos no Haiti em 2004 em defesa de um projeto regional de intervenção. E, claramente, hoje em dia a nossa atuação está dissociada deste objetivo. Uma indicação neste sentido se deu no ano passado quando a Argentina decidiu individualmente retirar-se quase por completo do Haiti. Acho até que o governo Kirchner fez um favor para o governo Macri, retirou os batalhões argentinos do Haiti, antes que a situação do Haiti deteriorasse ao ponto que deteriorou nesse momento, o que dá ao governo Macri muito mais liberdade de atuação. Mas esta deci-

são não foi articulada regionalmente; ela foi fruto de uma visão crítica aos novos procedimentos que eu mencionei anteriormente. Nossa presença no Haiti já não tem a marca regional que teve no início da Minustah. Eu faço, inclusive, enfim, uma comparação que é bastante infeliz, mas nem por isso pouco ilustrativa. Comparo nossa atual desarticulação regional no Haiti com o que nos ocorreu na Guerra do Paraguai. Entramos como resultado de uma tríplice aliança, articulada com a Argentina e com o Uruguai, e ao final cada país assinou a paz em separado. A dificuldade que nós temos de trabalhar de forma sistemática e articulada em termos regionais é, a meu juízo, dramática. Tenho a esperança que a presença do Antônio Jorge na Unasul venha ajudar a superar essa dificuldade.

Muito obrigada.

O BRASIL SOB O IMPACTO DOS NOVOS DESAFIOS
CONCEITUAIS E PRÁTICOS DAS OPERAÇÕES DE PAZ.

RESUMO

Apresentação da Professora Monica Hirst, na mesa redonda “A Participação Brasileira em Operações de Paz e seus Reflexos para as Relações Cívico-Militares no País” durante o IX Encontro Nacional da ABED.

Palavras-chave: Operações de Paz; Brasil; MINUSTAH.

ABSTRACT

Professor Monica Hirst's presentation at the roundtable entitled “The Brazilian participation in Peace Operations and its effects on civilian-military relations”(IX ABED National Meeting).

Keywords: Peace Operations; Brazil; MINUSTAH.

Artigos

A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: algumas considerações

Civil-military coordination in peacekeeping operations and Brazil: some considerations

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 25-39
ISSN 2358-3932

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

INTRODUÇÃO

O presente artigo foi preparado a partir da apresentação do autor na mesa redonda 'A Participação Brasileira em Operações de Paz e seus Reflexos para as Relações Civis-Militares no País', durante o IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e, por conta disso, mantém o tom coloquial em algumas partes. O texto parte das relações civis-militares de maneira mais ampla para apresentar algumas considerações sobre o tema nas operações de paz, especialmente a necessidade de coordenação entre os diversos componentes civis, militar e policial. Encerrando, aborda o papel dos militares brasileiros integrantes de operações de paz nesse âmbito, com ênfase em algumas características do militar brasileiro que contribuem para as relações entre os civis e os militares dentro das operações de paz.

RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

A questão das relações civis-militares se deu no âmbito da Ciência Política e das Relações Internacionais em um debate relacionado, principalmente, com o controle civil sobre as Forças Armadas. No período da 'redemocratização' dos países sul-americanos, foi considerável a produção acadêmica nesse sentido, especialmente em países como o Chile e a Argentina, com vários projetos desenvolvidos com financiamento de agências externas.¹ A produção acadêmica nesses países foi maior no Brasil, até mesmo

Sérgio Luiz Cruz Aguilar – Livre Docente em Segurança Internacional (UNESP). Doutor em História (UNESP). Pós-doutor pela Universidade de Oxford (Reino Unido). Professor da UNESP – Campus de Marília/SP. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI) e do Observatório de Conflitos Internacionais (OCI). E-mail: sergioaguilar@marilia.unesp.br

por conta de os regimes militares terem sido em vários pontos diferentes e, subsequentemente, o mesmo ocorreu com os processos de transição para os governos civis. O foco dos estudos sobre as relações civis-militares foi direcionado então, e de maneira lógica, para assegurar a subordinação do soldado ao Estado e, no bojo desses trabalhos ocorreu toda uma análise dos processos de transição de regimes autoritários para regimes democráticos.

O mesmo ocorreu nos países do Leste Europeu ao final da Guerra Fria e da União Soviética com o envolvimento da Europa Ocidental nos esforços de ‘construção’ de novos Estados, governos e sociedades democráticas naquela parte do continente.²

Outro campo onde ocorreram discussões sobre as relações civis-militares, ligadas tanto às situações e regiões apresentadas acima quanto às operações de paz, foi o dos processos de reforma do setor de segurança (RSS). O conceito, originário do discurso proferido pela Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Clare Short, em 1999, acabou se tornando “um pilar central das doutrinas de construção da paz (*peace-building*) e construção do Estado (*state-building*)” e representou “um ponto de convergência entre os campos do desenvolvimento, segurança e da governança – uma manifestação do nexo segurança-desenvolvimento que caracterizou as políticas de construção da paz e construção do Estado na última década” (Sedra 2014, 130).

Os processos de RSS têm sido executados em transições do autoritarismo, da fragilidade, da pobreza e, principalmente, dos conflitos armados. Hånggi (2004) apontou três abordagens para a reforma do setor de segurança: como um instrumento para melhorar a eficiência e a eficácia da assistência ao desenvolvimento; como ferramenta para facilitar a coordenação prática e integração conceitual das reformas do aparato de segurança interna e de defesa em Estados que haviam saído de períodos autoritários; e no contexto da reconstrução nos Estados que emergiram de conflitos violentos intraestatais ou interestatais.

Nesses processos de reforma, as relações civis-militares se dão tanto em relação aos governos civis e suas forças armadas como em relação aos doadores e agências internacionais com as forças armadas e policiais locais que devem ser ‘reformadas’. O alargamento do conceito de setor de segurança na década passada, passando a incluir forças de defesa e de aplicação da lei, sistema correcional, serviços de inteligência, setor judiciário e instituições do Estado que desempenham papéis na gestão, supervisão, elaboração e implementação da segurança, levou à ampliação das relações estabelecidas entre os diversos atores do setor, incluindo organizações civis que exercem um papel importante na fiscalização do setor (Aguilar 2014a).

AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NAS OPERAÇÕES DE PAZ

No âmbito das operações de paz, a análise se dá em torno das interações diversificadas, transversais e verticais, que caracterizam as relações entre civis e militares presentes no mesmo ambiente das operação de paz, entre tropas, policiais e os diversos componentes civis que fazem parte das atuais missões caracterizadas pela ‘multidimensionalidade’ e pelo planejamento e execução de forma integrada.³

As operações de paz tradicionais desdobradas em conflitos envolvendo Estados e suas forças armadas tinham basicamente a função de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz. Dessa forma, envolviam os membros das operações, a maioria militares, e os governos envolvidos. Com a ampliação dos mandatos que passaram a ser orientados para a ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento, supervisão de eleições e auxílio a governos em diversos setores, dentre outras atividades, a quantidade de atores presentes no ambiente de uma operação de paz também cresceu.

Além dos componentes civis, policial e militar de uma operação, inúmeras Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Internacionais (OIs), agências, programas e fundos das Nações Unidas, representações de Estados, agências de desenvolvimento, dentre outros, se fazem presentes no terreno, tornando o ambiente mais complexo, com a consequente necessidade de coordenação. Isso porque, diferente da estrutura hierarquizada da missão de paz, e das relações de subordinação entre seus membros, do nível político ao tático, os demais atores atuam de forma independente e somente a coordenação permite o melhor aproveitamento das diversas capacidades e maior eficácia de suas ações.

Nesse âmbito, o bom relacionamento do componente militar com civis, quer sejam das diversas seções da operação de paz, quer sejam os que não fazem parte da estrutura dessas operações, avulta de importância. As relações entre o contingente militar brasileiro com a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe foram fundamentais para as ações de assistência humanitária após o terremoto que assolou o Haiti em 2010. As relações do contingente militar brasileiro da UNTAET e da UNMISSET com a Embaixada do Brasil em Dili foram importantes para a realização de projetos brasileiros de cooperação desenvolvidos no Timor Leste.⁴

O caso do terremoto no Haiti é um dos maiores exemplos da necessidade de boas relações e coordenação entre militares e civis em situações complexas. Com a destruição física e centenas de milhares de mortos, feri-

dos e desaparecidos, além da missão da ONU presente no país – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), em poucos dias o governo dos Estados Unidos (EUA) enviou a Força Tarefa Conjunta Haiti – *Joint Task Force – Haiti* (JTF-H) com cerca de 22 mil militares, com meios aéreos e navais para auxiliar nos esforços de ajuda. Ao mesmo tempo, mais de 100 países enviaram equipes de busca e resgate e de saúde, além de uma grande quantidade de ajuda como água, alimentos, remédios, itens de abrigo, dentre outros. Além disso, inúmeras ONGs deslocaram suas equipes, juntando-se às mais de mil organizações que já operavam no Haiti. A grande quantidade de atores envolvidos nas ações que se seguiram ao terremoto, por vezes conflitantes, demandaram um enorme esforço de coordenação (Aguilar 2014b).

O primeiro problema no âmbito da coordenação e das relações civis-militares de maneira mais ampla se relaciona com culturas organizacionais. As organizações, instituições e agências têm culturas próprias, normas e procedimentos operacionais específicos e interesses próprios, e algumas são avessas a se coordenarem com o comando da operação. Por mais estranho que possa parecer, a ONU tem dificuldade de coordenar atividades das operações de paz com suas próprias agências, fundos e programas.

Com a ampliação do escopo das operações de paz e o número cada vez maior de atores, a presença deles num mesmo ambiente gera uma série de tensões como: sobreposição de papéis, diferentes atores disputando ou exercendo a responsabilidade por uma mesma atividade; duplicação de esforços, instituições diferentes realizando atividades numa mesma área; esforços em sentidos contrários, instituições conduzindo projetos numa determinada direção enquanto outra conduz em direção oposta; falta de conhecimento de atividades dos diversos componentes e dos membros desses componentes em relação às demais instituições, dentre outras. Essas tensões normalmente resultam em dispêndio de recursos, ineficácia e ineficiência das ações e, principalmente, dificuldade para os ‘locais’ definirem interlocutores e objetivos de projetos propostos e/ou implementados em seus países.

Dentre as tensões, talvez a que mais se faz presente em um ambiente de operação de paz entre civis e militares seja o fato de que esses tendem a pensar em curto prazo enquanto os primeiros pensam mais em médio e longo prazo. Enquanto os militares forçam para que os projetos e programas foquem nas causas próximas do conflito e, com isso, na resolução rápida dos problemas de segurança, os civis se esforçam na priorização de projetos de longo prazo, visando as causas mais profundas do conflito, normalmente ligadas às questões de desenvolvimento e governança.

Outro problema são as disputas entre organizações, instituições e agências, e no interior delas, tema analisado por autores que estudaram instituições e seus processos decisórios (mesmo que em situações específicas), incluindo a burocracia estatal.⁵ A mesma disputa que acontece entre instituições do Estado ocorre dentro das Nações Unidas, entre os diversos componentes e seções dentro de uma operação de paz, e entre os integrantes dessas operações com os demais atores presentes no mesmo ambiente, seja pela busca por recursos, seja por notoriedade, isto é, por levar o crédito de ter ‘resolvido’ o conflito ou parte importante dele, dentre outras.

Uma das formas encontradas pela ONU para diminuir o problema das relações civis-militares e melhorar a coordenação de seus componentes e deles com os demais atores presentes no ambiente de uma operação de paz foi mudar o quadro organizacional das missões.

A mudança está ligada ao duplo sentido das relações e coordenação civil-militar. Uma é a coordenação entre os contingentes militares e os parceiros civis, incluindo os componentes civis da operação de paz, agências, fundos e programas da ONU, componente policial, governo do Estado hospedeiro, ONGs e organizações comunitárias ou de bases populares. Outra é a função de coordenação humanitária civil-militar que permite a interface entre os atores militares e humanitários.

A política da ONU para a coordenação civil-militar nas missões de paz integradas (UN-CIMIC) diz que ela é uma função militar de estado-maior, em uma missão integrada da ONU. Facilita a interface entre os componentes civil e militar da missão, bem como policiais, organizações humanitárias e instituições de desenvolvimento para atingirem os objetivos da missão (UN, DPKO/DFS 2010, 2, tradução nossa).

O Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários (*Office of Coordination for Humanitarian Affairs – OCHA*) conceituou a Coordenação Civil-Militar (UN-CIMIC) como sendo

Diálogo essencial e interação entre civis e militares em emergências humanitárias quando se faz necessário proteger e promover os princípios humanitários, evitando competição, minimizando inconsistências, e quando apropriado, identificando objetivos comuns. As estratégias básicas vão da coexistência à cooperação. A coordenação é uma responsabilidade partilhada, facilitada pela ligação e formação comum (UN 2008, 11, tradução nossa, ênfase no original).

Na sede da ONU, em 1992, foi criado o Departamento de Assuntos Humanitários (*Department of Humanitarian Affairs – DHA*), substituído

em 1998 pelo OCHA, responsável por gerenciar as atividades de assistência humanitária, que estabelece escritórios nas diversas operações de paz.

As operações tradicionais, e mesmo as que já poderiam ser consideradas multidimensionais, na década de 1990, tinham o Representante Especial do Secretário Geral - *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) como chefe, secundado pelo Vice Representante Especial, normalmente um funcionário de carreira da ONU com bastante experiência, que normalmente era o Chefe da Administração. Com o conceito de missões de campo integradas, o chefe da missão (SRSG), passou a ter sob sua subordinação os componentes da missão e o *UN Country Team* (UNCT), responsável por coordenar as diversas agências, fundos e programas das Nações Unidas presentes na área da operação. Além disso, foram criadas as funções de: Coordenador Residente - *Resident Coordinator* (RC), responsável por coordenar as atividades de desenvolvimento da ONU em nível de país, de conformidade com os objetivos e prioridades do governo e dos mandados e objetivos das organizações do sistema da Organização; e a Equipe Humanitária do País - *Humanitarian Country Team* (HCT), com um Coordenador Humanitário - *Humanitarian Coordinator* (HC), formada por representantes das agências da ONU e ONGs, contando com representantes da Cruz Vermelha Internacional como observadores, para coordenar as atividades das organizações humanitárias (Aguilar 2014b).

As missões multidimensionais atuais, incluindo a MINUSTAH no Haiti, passaram a operar com o SRSG e dois vices: um voltado para dentro da missão, e um voltado para fora da missão, o *Deputy Special Representative of the Secretary-General* (DSRSG) que, normalmente, é também o coordenador residente (RC) e o coordenador humanitário (HC) e responsável pela interface com os diversos atores humanitários e de desenvolvimento.

Enquanto a ligação entre os diversos componentes da operação de paz é funcional e coordenada por um dos vices (DSRSG), a ligação com os demais atores, incluindo a 'coordenação humanitária', se dá de maneira praticamente informal sob responsabilidade do outro vice (DSRSG/RC/HC). Nesse sentido, o OCHA procura trazer os demais atores para participar de um sistema de coordenação baseado em *clusters* (grupos/agrupamentos em áreas específicas). Cada *cluster* é chefiado por uma organização ou agência com maior aptidão para determinada área e reúne representantes das diversas instituições, organizações (internacionais e não governamentais) e agências, locais e internacionais, envolvidas com aquela atividade. Os *clusters* contam representantes dos componentes policial e militar, uma vez que os meios desses componentes são utilizados seja para garantir segurança das atividades, seja provendo meios logísticos para apoiá-las. Por exemplo, o *cluster* saúde normalmente é chefiado pela Organização Mundial de Saúde

(OMS), já o de refugiados e de desalojados normalmente é chefiado pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) ou a Organização Internacional de Migrações (OIM).

No Haiti, em 2012, o Escritório de Coordenação de Assistência Humanitária em Porto Príncipe tinha cadastradas 1.300 ONGs que participavam do sistema de *clusters*. Na realidade, o número de ONGs operando no país era bem maior e essas 1.300 foram as que atenderam ao chamado da ONU e se propuseram a participar do sistema de coordenação (Aguilar 2014b, 128). Também é interessante salientar que a necessidade de coordenação cresceu em decorrência do terremoto naquele país e levou várias ONGs, programas, fundos e agências a buscarem a coordenação para poderem prestar a ajuda humanitária. Ou seja, a coordenação entre os diversos atores, onde também se inserem relações civis-militares, é complexa, informal e depende da propensão da maior parte deles em participar.

A coordenação civil-militar que se dá dentro do ambiente da operação de paz, por subordinação, dentro da hierarquia entre os diversos componentes da operação, resultou na criação de seções que não faziam parte do organograma das missões ‘tradicionais’. Os componentes militares têm agora a Seção de Assuntos Cíveis (U9) e as unidades nível batalhão têm suas Seções de Assuntos Cíveis (G9), que se ligam de alguma forma, e dentro de suas áreas de operação, com policiais e os civis da própria missão de paz, do Estado hospedeiro (*host country*) ou das diversas agências, instituições e organizações internacionais que nele operam.

As Seções de Assuntos Cíveis do componente militar (U9, G9) têm que estabelecer relações com civis da ONU, por exemplo uma estreita ligação com a Seção de Assuntos Cíveis, bem como com civis locais, por exemplo, com líderes comunitários para a idealização de Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects*) e com parceiros nacionais para a execução desses projetos. A Seção de Assuntos Cíveis do Batalhão Brasileiro (BRABAT) da MINUSTAH tinha 276 instituições civis relacionadas, sendo que 53 se encontravam dentro da área de operações e constavam como prioridade para os trabalhos da Seção.⁶ Como exemplo das relações entre militares brasileiros em missões de paz e civis externos e locais, em junho de 2010 o BRABAT 2 realizou junto com a ONG brasileira Viva Rio estágio de líderes de grupos de autodefesa contra desastres naturais, repassando conhecimento e técnicas com a finalidade de preparar grupos para agirem em caso de desastres.⁷

As relações entre os militares e as comunidades locais, incluindo líderes políticos, religiosos e comunitários, apresentam dois aspectos importantes: a observação e compreensão das diferenças culturais, utilizando essa compreensão para ajudar a consecução de objetivos da operação; e a iden-

tificação das necessidades dessas comunidades onde os militares atuam. Isso no sentido de criar um ambiente propício para a atuação externa e de empoderar a população local, criando condições para que ela assuma, gradualmente, as tarefas realizadas pelos militares. Esses aspectos ficam bem claros na atuação das unidades militares de engenharia da operação de paz que atuam em apoio à missão executando atividades de assistência civil às comunidades e de apoio à infraestrutura, por exemplo, trabalhos técnicos de engenharia, terraplanagem, tratamento de água e obras em geral. A execução dessas atividades envolvem uma relação muito próxima entre civis e militares e devem ser paulatinamente transferidas para as instituições civis locais, conforme suas capacidades vão sendo ‘construídas’ ou ‘melhoradas’ pela operação de paz.

O BRASIL E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NAS OPERAÇÕES DE PAZ

A questão das relações entre militares brasileiros e civis presentes no ambiente das operações de paz está muito ligada às relações entre os militares e civis no Brasil. Diferente de outros países, as Forças Armadas no Brasil sempre tiveram uma relação muito estreita com a sociedade, independente dos diversos períodos de nossa história. As relações aumentaram com a chamada ‘redemocratização’ ocorrida após o período dos governos militares por conta das chamadas ações subsidiárias ou ações cívico-sociais (ACISO) realizadas pelos militares e voltadas exclusivamente para as comunidades.

As atividades de distribuição de água e alimentos no sertão nordestino que tradicionalmente são realizadas pelas Forças Armadas, especialmente o Exército Brasileiro, implicam em relações diretas com as comunidades e em relações de coordenação com autoridades civis em diversos níveis – local (prefeituras), estadual (governos dos estados) e nacional como, por exemplo com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no caso de alimentos.

As atividades de assistência às comunidades da Marinha do Brasil em áreas remotas da Amazônia, onde avulta de importância o atendimento médico que é prestado por navios itinerantes naquela região, implica em relações de coordenação desde o nível político até o tático, de execução da missão.

A mobilidade de militares pelo território nacional durante a carreira auxilia no conhecimento e compreensão das diversidades culturais existentes no país, e como conviver com elas, o que facilita a adaptação dos militares em ambientes culturais diferentes quando enviados para missões de paz. Consequentemente, a tradição de relacionamento com a sociedade

civil, compreendendo suas diversidades, facilita as relações entre o militar brasileiro e os civis locais e de outras partes do mundo presentes nessas missões.

A maior parte das operações atuais se dá em relação à violência interna. Nesse sentido, quando os mandatos determinam, o componente militar tem que usar a força para estabelecer uma situação mínima de segurança para que as demais atividades, especialmente as de ‘construção da paz’, possam ser realizadas. No entanto, ao mesmo tempo em que existem grupos geradores de violência que devem ser combatidos, há a presença da população civil que deve ser protegida. Componentes militares de alguns países têm dificuldade em atuar nesse tipo de ambiente, ou seja, de fazer a transição do preparo para atuar numa situação de guerra entre forças armadas para a de atuar numa situação de operação de paz.

Os militares brasileiros, em geral, sentem menos dificuldade nesse âmbito por conta de seu envolvimento em ações dentro do território nacional no bojo das chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem. As Forças Armadas, especialmente o Exército, têm atuado nas favelas do Rio de Janeiro em apoio ao combate ao tráfico de drogas. A primeira ‘Operação Rio’ data de meados da década de 1990. Um dos princípios básicos dessas operações é que os civis não são inimigos. As ações devem ser realizadas garantindo a segurança das comunidades, que devem ser tratadas com respeito. Nessas ações, além das relações operacionais com policiais, os militares têm que estabelecer relações com civis de órgãos estaduais, líderes comunitários e ONGs que atuam nessas comunidades. Dessa forma, há menos tensões com a transposição dessas ações internas para o ambiente das operações de paz do que normalmente ocorreriam.

Os primeiros contingentes militares brasileiros no Haiti combateram gangues armadas nas favelas da capital Porto Príncipe, usando a força como autorizado pelo mandato do Conselho de Segurança, mas procurando não só manter as comunidades em segurança, como ganhar a confiança delas e, com isso, garantir seu apoio e obter informações necessárias para o planejamento e execução das operações.

Anos atrás, o atendimento a um pedido para pesquisar sobre uma possível ‘maneira brasileira de executar operações de paz’ resultou num texto chamado “Uma cultura brasileira de missões de paz” (Aguilar 2012). Não há uma maneira própria brasileira, no entanto, algumas características do povo e do militar brasileiro auxiliam o desenrolar das atividades envolvidas numa operação de paz, principalmente o relacionamento com os demais integrantes e atores presentes no mesmo espaço operacional.

Em relação às relações civis-militares, por conta dos diversos exemplos obtidos por meio de entrevistas sobre a participação brasileira com tropas

em Moçambique, Angola, Timor Leste e no Haiti, dois pontos ficaram bem claros. Primeiro, o processo de seleção e de preparação desenvolvido no Brasil, seguindo os modelos enviados pela ONU que incluem o tema. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), por exemplo, ministra curso Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas (UN-CIMIC) para os militares indicados para participar de operações de paz. Segundo, o espírito de cumprimento da missão, no jargão popular “vestir a camisa”, ou seja, se imbuir que naquela determinada situação e período, o militar está a serviço das Nações Unidas e deve se empenhar para ajudar a Organização no bom cumprimento de suas atividades. Dessa forma, a boa preparação e o sentimento de bem cumprir a missão levam os militares a compreenderem que boas relações e coordenação com os diversos civis presentes no espaço da operação de paz são necessárias, se esforçando para que elas ocorram da melhor maneira possível.

CONCLUSÕES

Em termos de relações e, principalmente, coordenação civil-militar no âmbito das operações de paz houve uma evolução muito grande nas duas últimas décadas. Da completa inexistência de normas e estruturas nesse sentido até início da década de 1990, uma série de documentos foram produzidos e órgãos específicos foram criados na ONU e nas operações de paz.

As operações da ONU na antiga Iugoslávia chegaram a ter um efetivo de mais de 52.000 *peacekeepers* em agosto de 1995, mas não havia qualquer órgão nas suas estruturas para lidar com o tema (Aguilar 2003, 130). Inúmeras ONGs operavam no mesmo espaço das operações ‘sem se conversar’, o que acontecia apenas em situações específicas e em caso de necessidade de uma das partes, normalmente relacionadas com segurança. Hoje se associa a necessidade de coordenação por conta da multidimensionalidade e robustez das operações. No entanto, a maior operação de paz em andamento atualmente, a *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) opera com um efetivo de 22.590 pessoas, ou seja, menos da metade do efetivo que se fazia presente nas antiga Iugoslávia (UN 2016).

Logo, pode-se inferir que a questão central não era a robustez das operações mas uma deficiência normativa, estrutural e de procedimentos que não indicavam a necessidade, nem incentivavam a coordenação civil-militar. Como a ONU aprendia (e ainda aprende) com acertos e erros, essas deficiências ficaram mais claras nos casos em que a Organização falhou em cumprir com seus objetivos, como por exemplo na Somália, Ruanda e na antiga Iugoslávia, todas na primeira metade da década de 1990, e foram

apresentadas pelos diversos relatórios das Nações Unidas, incluindo o famoso Relatório Brahimi,⁸ que resultaram em profundas mudanças na maneira de executar operações de paz, com reflexos positivos para a evolução das relações civis-militares nessas operações.

Hoje, uma política de coordenação civil-militar, bem como uma série de diretrizes e instruções sobre a coordenação civil-militar estão em vigor. O tema faz parte dos módulos de treinamento divulgados pela ONU para serem aplicados na preparação dos *peacekeepers*. Uma série de órgãos e células de coordenação operam no âmbito das operações integradas. Fora das Nações Unidas, uma quantidade considerável de ONGs que atuam junto com as missões de paz procuram participar dos diversos *clusters* de coordenação, ou seja, há mais atores militares e civis (de segurança, humanitários ou de desenvolvimento) se relacionando e coordenando suas atividades do que anos atrás. Pode-se dizer que mesmo que cada um deles tenha objetivos próprios dentro do ambiente de uma operação de paz, há maior propensão para a coordenação civil-militar

Os militares brasileiros têm sido preparados para se relacionarem da melhor maneira possível com os civis presentes nas áreas operacionais, e de acordo com o preconizado pelas Nações Unidas para as operações de paz. Sem dúvida, suas posturas nesse âmbito tem relação com as relações civis-militares que são desenvolvidas no Brasil. Por outro lado, os ensinamentos colhidos nas relações estabelecidas nas operações de paz, seja por militares em missões individuais, seja integrando contingentes armados, são utilizados para aperfeiçoar as relações com civis no Brasil, especialmente nas operações de Garantia da Lei e da Ordem.

REFERÊNCIAS

Aguilar, S. L. C. 2003. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Balcãs*. São Paulo: Usina do Livro.

_____. 2012. Uma cultura brasileira de missões de paz. In: Brigagão, C., Fernandes, F. (Org.). *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasília: FUNAG.

_____. 2014a. Reforma do Setor de Segurança: visão geral e proposta de planejamento. In: Aguilar, S. L. C. (Ed.). *Reforma do Setor de Segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo, Porto de Idéias.

_____. 2014b. *Gerenciamento de Crises: o terremoto no Haiti*. São Paulo: Porto de Idéias.

Allison, G. T. 1971. *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.

Brabat. 2010. *Entidades Cadastradas – BRABATT 1/12*. Porto Príncipe, 20 Dez. 2010, mimeo.

Cremona, M. 2003. State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements. *European Law Journal*, 9 (3), 265-287.

EU. 1999. *Council Regulation (EC, Euratom) n. 99/2000* of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner states in Eastern Europe and Central Asia. Tacis programme (2000-2006). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17003&from=EN>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. 1989. *Council Regulation (EEC) n. 3906/89* of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50004>>. Acesso em: 22 Dez. 2016.

Feaver, P. 1998. Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations. *Armed Forces and Society*, 24 (3), 407-434.

Hänggi, H. 2004. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In: Hänggi, H. (Ed.). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Münster: LIT Verlag.

López, E. (Ed.). 2007. *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Editorial Altamira: Argentina.

_____. 1995. Defensa No Provocativa y Relaciones Cívico-Militares: Reflexiones sobre el Caso Argentino. In: Cáceres, G., Scheetz, T. E. (Ed.). *Defensa no Provocativa. Una Propuesta de Reforma Militar para Argentina*. Buenos Aires: Editorial Buenos Aires.

Nato. 1994. *Partnership for Peace*. Framework Document. Meeting of the North Atlantic Council. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm>. Acesso em: 22 Dez. 2016.

Sáin, M. F. 2000. Democracia e Forças Armadas – entre a subordinação militar e os ‘defeitos’ civis. In: D’Araujo, M. C., Castro, C. (Ed.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Ed Fundação Getulio Vargas.

Saint-Pierre, H. L. 2007. *Controle Civil sobre os Militares e Política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP.

Sedra, M. 2014. Reforma do Setor de Segurança nos Países Afetados por Conflitos: a necessidade de uma abordagem da Segunda Geração. In: Aguilar, S. L. C. (Ed.). *Reforma do Setor de Segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de Idéias.

Snyder, G. H., Diesing, P. 1977. *Conflict Among Nations: bargaining, decision-making and System Structure in International Crisis*. Princeton: Princeton University Press.

Stepan, A. 1988. *Repensando a los militares en política*. Cono Sur: un análisis comparado. Buenos Aires: Planeta.

Terpstra, R. 1996. The OSCE Code of Conduct: Setting new standards in the politico-military field? *Helsinki Monitor*, 7 (1), 27-41.

UN. 2000. *A/55/305-S/2000/809*. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations. New York, 21 Aug. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

_____. 2008. *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

_____. DPKO. 2016. *Peacekeeping Fact Sheet*. New York, 31 December 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#MONUSC>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

_____. DPKO/DFS. 2010. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*. New York: Office of Military Affairs, Policy and Doctrine. A persistente primazia política da corporação militar

NOTAS

1. Ver, por exemplo, Feaver 1998; López 1995; López 2007; Stepan 1988; Saín 2000; Saint-Pierre 2007.
2. Na década de 1990, a União Europeia, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dentre outras, desenvolveram uma série de ações para o estabelecimento de novas e democráticas relações civis-militares. Diversos programas relacionados com o processo de ampliação da UE com o 'Phare' (Polónia e Hungria) e 'Tacis' (países da Comunidade de Estados Independentes e Geórgia) e o SAP - *Stabilisation and Association Process* (Balcãs) incluíram o desenvolvimento dessas relações, assim como o Código de Conduta de Relações Político-Militares lançado pela OSCE (1994) e o programa Parceria para a Paz (1994) da OTAN direcionado para países da Europa central e do leste (Terpstra 1996; NATO 1994; Cremona 2003; EU 1999; EU 1989).
3. As operações passaram a ser consideradas multidimensionais por abrangerem dimensões diversas como política, desenvolvimento, ajuda humanitária, estado de direito, aspectos sociais, segurança, infraestrutura, eleições, etc). Para atingir as diferentes dimensões das operações foi necessário adotar uma abordagem integrada.
4. A UNTAET foi a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (1999-2002), substituída pela UNMISSET - Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (2002-2005).
5. Ver, por exemplo Allison 1971 e Snyder; Diesing 1977.
6. Parte dessas instituições passaram para o BRABAT 2 que foi desdobrado no Haiti após o terremoto (BRABAT 2010).
7. Informação prestada ao autor pelo Chefe da Seção de Assuntos Cíveis (G9) do BRABAT em Porto Príncipe, Haiti, em 23 de outubro de 2011.

A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NAS OPERAÇÕES DE PAZ E O BRASIL:
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

RESUMO

O texto parte das relações civis-militares de maneira mais ampla para apresentar algumas considerações sobre o tema nas operações de paz. No final, apresenta considerações sobre algumas características dos militares brasileiros e do emprego das forças armadas no país que contribuem para as relações civis-militares nas missões de paz.

Palavras-chave: Operações de Paz; CIMIC; Brasil, ONU.

ABSTRACT

The text starts from civil-military relations in broadly sense to present some considerations on the subject in peace operations. In the end, it presents considerations about some characteristics of the Brazilian military and the employment of the armed forces within the country which contribute to the civil-military relations in these operations.

Keywords: Peace Operations; CIMIC; Brazil, UN.

A persistente primazia política da corporação militar

The persistent political primacy of the military corporation

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 2, jul./dez. 2016, p. 41-54
ISSN 2358-3932

MARIA CELINA SOARES D'ARAUJO

MILITARES, PODER E SOCIEDADE NO BRASIL, ALGUNS CLÁSSICOS DA LITERATURA

A exemplo de qualquer objeto de estudo que interpela o poder ou com ele interage, a necessidade de entendimento das Forças Armadas como objeto delimitado da ciência política se impôs quando se tornaram atores relevantes para a dinâmica política e social do país, quer por seu papel simbólico ou prático, quer por valores patrióticos, republicanos ou morais.

Não mencionaremos a literatura e relatos sobre guerras, descrições, quase sempre apologéticas, de batalhas e confrontos, ou biografias de militares considerados grandes figuras em seu ofício. A guerra do Paraguai, em especial, suscitou alguns desses trabalhos, sendo talvez o mais conhecido *A retirada da Laguna - episódio da Guerra do Paraguai*, do Visconde de Taunay, publicado pela primeira vez, em francês, em 1871.

A proclamação da República não teria sido feita com tanta eficácia não fora a ação dos jovens oficiais do Exército e aqui o objeto de estudo despontava mais marcadamente nas suas conexões com a política. O golpe de 1889, contudo, não produziu um governo militar de longo prazo. Pelo contrário, quatro anos depois, as oligarquias paulistas passaram a liderar formalmente o processo político em aliança com outras oligarquias locais. Nos anos 1920, volta a haver um questionamento interno às Forças Armadas, sério e intenso, sobre qual deveria ser o seu papel na política. A crítica de parte da jovem oficialidade aos governos das elites oligárquicas da época toma ares de rebelião. O *tenentismo* surgia como fenômeno político e até hoje é tema de reflexão intelectual, pois marca de forma indelével uma intervenção militar na política que iria avançar, em diferentes momentos e com objetivos distintos, até o golpe de 1964.

Maria Celina Soares D'Araujo – Professora de graduação e pós-graduação na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Doutora em Ciência Política, Pesquisadora IC do CNPq, mariacelina@daraujo.net.

Não por acaso, os estudos mais elaborados sobre os militares vieram depois da Revolução de 1930, na qual os *tenentes* tiveram papel crucial e foram, junto com alguns generais, figuras de proa do Governo Getúlio Vargas então iniciado.

Em 1933, o engenheiro Virgínio Santa Rosa, um republicano nacionalista, antioligarca e admirador do fascismo, publicou uma obra seminal intitulada *Os sentidos do tenentismo*. Para o autor, a intervenção dos tenentes representava a emergência da classe média na política, num protesto necessário e bem-sucedido contra as oligarquias. Os tenentes teriam extração social nessa classe emergente e dela seriam porta-vozes e protagonistas para a remoção das oligarquias do poder. O país passava, segundo ele, por uma reconfiguração em sua estrutura de classes e, por meio dos militares, a classe média desalojaria as velhas elites a quem haviam servido durante séculos. Ou seja, as mudanças na estrutura de classes na sociedade brasileira foram de tal monta que a nova classe média em ascensão impactava de tal forma as Forças Armadas a ponto de agirem como suas representantes. O pacto político das elites com os quartéis estaria desfeito. Um novo contrato social estava sendo desenhado entre os quartéis e a sociedade.

A história e estudos posteriores minuciosos mostraram que a tese de Virgínio Santa Rosa não estaria adequada para explicar as ações políticas dos militares em seus vínculos com a estrutura de classes na sociedade brasileira. As oligarquias, com suas diferentes facções, continuaram fortes e aliadas no governo, mantiveram e continuam mantendo protagonismo acentuado nas estruturas de poder.

De toda forma, o vínculo das Forças Armadas com classes sociais passou a ser uma chave interpretativa que até hoje tem seus seguidores. Esta associação só é possível porque parte da teoria social adotou o conceito marxista de classes sociais como categoria analítica privilegiada para explicar as relações de poder em uma sociedade. Poder e luta de classes seriam dois lados da mesma moeda. Como os militares nas sociedades modernas eram, e são, o braço armado dos estados nacionais, ter o controle sobre a força bruta era vital para a configuração do sistema político. As classes médias, em 1930, por meio das Forças Armadas, teriam chegado ao poder pela força e não pelo voto.

Esse contorno classista para entender a ação das Forças Armadas será acionado em várias ocasiões e de diferentes maneiras. A literatura sobre o golpe de 1964, muitas vezes, enfatiza a conexão dos militares golpistas com as classes empresariais, vinculadas ao capital nacional e estrangeiro (burguesia). O livro mais expressivo a esse respeito é o de René Dreifuss, *1964, a conquista do Estado*, publicado em 1981. Desta feita, a corporação não representa a classe média majoritária, mas sim uma reduzida elite que

concentrava dinheiro e poder. Mais uma vez, vemos que as Forças Armadas agem a serviço de interesses de classe. São forças pretorianas que atuam para proteger aqueles que lhe asseguram prestígio, orçamento e carreira.

Ao lado desta vertente classista, outra ganhou espaço depois da Revolução de 1930. Estamos falando daquela que vincula as Forças Armadas ao surgimento da nacionalidade e do Estado, visão ainda corrente, especialmente entre os próprios militares. Obra exemplar e inaugural nessa direção vem de Gustavo Barroso. Sua *História Militar do Brasil*, publicada em 1935, faz a descrição das vestimentas e armamentos militares ao longo da colônia e do império, bem como da participação dos militares brasileiros em conflitos regionais. Neste, e em outros trabalhos, o autor retrata os militares como agentes formadores da nacionalidade. Confundem-se com a origem e a história da pátria, são parte fundadora e indissociável de um todo chamado Estado Nacional. Esta é, aliás, uma maneira ainda usual de lidar com a instituição, especialmente quando se olham os documentos oficiais.

Ao lado da vinculação teórica feita entre Forças Armadas e classes sociais e entre Forças Armadas e construção nacional, temos outra maneira de focar o tema: estabelecer vínculos dos militares com ideologias políticas. Para autores como Santos (1963) e Sodré (2011), os militares, até 1964, teriam um componente eminentemente democrático, estiveram ao lado do povo e das causas nacionais.

O clássico *Quem dará o golpe no Brasil* (Santos 1962) foi entendido por muitos como a principal obra de previsão na política brasileira, mesmo que renegada por seu autor em anos posteriores e mesmo que seus acertos sejam poucos. O golpe em marcha nos anos 1960, segundo Santos, tiraria João Goulart, um governo burguês, do poder dando lugar a outro governo forte, mas igualmente civil. O golpe era um recurso que a minoria dominante tinha para assegurar seus privilégios por novos meios, isto é, via “governo forte”. Não estava nessa análise a possibilidade de uma ditadura militar por duas razões: o contexto internacional do sistema capitalista não recomendaria esse tipo de governo e, embora houvessem militares golpistas, “as Forças Armadas no Brasil não constituem uma casta, não possuindo assim, nesse particular, a condição que favoreça um modo de agir coeso, com unidade de orientação e de comando, em relação às demais forças sociais” (Santos 1962, 25). As Forças Armadas, por não se identificarem com nenhuma classe dominante, ficariam alheias ao poder, ao lado do povo e da soberania nacional.

O general Nelson Werneck Sodré, intelectual marxista com grande proliferação de trabalhos sobre diversas áreas de conhecimento, publicou sua *História militar do Brasil* em 1965. Nela faz o relato da longa trajetória do Exército brasileiro, até 1964, mostrando sua vocação para defender os

interesses do povo e do nacionalismo. Isso muda nos anos 1960 em decorrência da grande reação anticomunista, de recorte imperialista, e da pouca habilidade de João Goulart, para, segundo ele, manejar a questão militar e as divisões dentro da esquerda.

Não são poucos, contudo, os que vinculam Forças Armadas a autoritarismo, notadamente depois do golpe de 1964. Até então era mais comum entender as Forças Armadas como um epifenômeno da luta de classes e se a análise tendesse para associá-las com as classes populares, logo se concluía que eram democráticas. Assim, depois de instaurada a ditadura militar e, portanto, *a posteriori*, estabilizou-se na academia brasileira a associação entre Forças Armadas e autoritarismo. Esta passaria a ser sua marca de origem, o principal componente definidor de sua ideologia política. Desta forma, o tema da ideologia política tornou-se nexos obrigatório para tratar do assunto.

Com o golpe de 1964 os estudos sobre as relações dos militares com a política e com a sociedade passam a ter como empiria privilegiada aquele fato histórico e a partir dele grande parte das visões sobre a instituição e seu passado foram refeitas.

A intervenção militar em si não era uma surpresa. Seria apenas mais uma das várias ações e reações dos militares no campo da política. Desde os anos 1920, mas especialmente depois de 1930, a presença das Forças Armadas em momentos de tensão política foi uma constante. Houve também momentos que um grupo isolado e minoritário atuou militarmente, de modo próprio, contra o governo. Este foi o caso dos levantes de Jacareacanga e Aragarças, com a participação apenas da Aeronáutica. Reagiam ao que denominavam a comunização do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e pediam sua deposição. Em diversas ocasiões manifestaram-se contra ações do governo (aumento do salário mínimo em 1954, por exemplo) e em outros atenderam a apelos de setores políticos, como na interdição do mandato de Café Filho na Presidência da República. As intervenções eram pontuais e o governo civil era restaurado.¹

Mil novecentos e sessenta e quatro foi um acontecimento inédito de tal magnitude que obrigou a rever a maneira de pensar o objeto de estudo em várias dimensões. O golpe redundara, *a posteriori*, em um governo militar de recorte autoritário cujo autoritarismo se acentuava rapidamente. As análises passam a incorporar outros quesitos sociológicos como o das organizações. Não se tratava mais de fazer análises macrosociológicas das relações dos militares com as estruturas sociais mas de entender um fenômeno político em particular para daí derivar algumas lições. Também não se tratava de relevar as conexões dos militares com o “povo” e as “causas nacionais”. O eixo de análise muda para as relações das Forças Armadas

com a política. Passou-se a tratar a política como uma esfera autônoma de conhecimento, passível de ser conhecida com métodos próprios sem ter que ser subsumida ou reduzida a um epifenômeno. As Forças Armadas passam a ser estudadas como atores políticos e como instituição que em termos analíticos recebem tratamento individualizado, postura que passa a ser adotada também por corajosos historiadores que aceitaram o risco de pensar o tempo presente.

Algumas obras são paradigmáticas para entender este salto qualitativo nos estudos. Em 1969 o cientista político Alfred Stepan defendeu sua famosa tese de doutorado na Universidade Columbia, traduzida no Brasil, em 1975, com o título de *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Para ele a instituição militar devia ser pensada como um “subsistema” dentro do sistema político e que a ele reagiria quando ocorressem mudanças. O trabalho tornou-se conhecido pelas fontes de pesquisa usadas, mas principalmente por ter introduzido o conceito de “padrão moderador”. Isto porque, no seu modo de ver, até 1964, as Forças Armadas eram acionadas para depor um governo e transferi-lo a outro grupo de políticos civis. O golpe de 1964 muda esse “padrão” e isso por várias razões, entre elas, a influência da Doutrina de Segurança Nacional estudada e disseminada pela Escola Superior de Guerra (ESG), criada em 1949. Essa doutrina teria sido propulsora de uma concepção do papel político dos militares como responsáveis pela política no desenvolvimento nacional. Além do mais, as tentativas de quebra de disciplina nos quartéis no Governo João Goulart e o temor do comunismo, entre outros fatores, levaram as Forças Armadas a deixar de lado o “padrão moderador”, de modo a controlar diretamente o poder extirpando certos atores políticos por eles considerados disruptivos. (Stepan 1975, 124).

Em 1976 Edmundo Coelho lança sua polêmica obra *Em busca de identidade*, investindo contra o que considera ser o mito da função moderadora proclamada por Stepan. Em detalhada análise da ação militar durante a República, o autor mostra como a instituição foi audaz na defesa de seus interesses corporativos e como se converteu em força política na sociedade brasileira. Seu ponto de vista metodológico é o de que as Forças Armadas devem ser estudadas como uma organização, que como tal, tem interesses próprios e não se confundem com interesses de terceiros, venham eles do Estado ou da sociedade.

Finalmente, outro autor fundamental neste debate é o historiador José Murilo de Carvalho que, em 1977, publicou pela primeira vez “As Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador” (Carvalho, 1978). Este e outros estudos posteriores, reunidos no livro *Forças Armadas e política no Brasil*, de 2005, tornaram-se clássicos e denotam uma nova

maneira de pensar o papel dos militares na política. Sem deixar de lado os vínculos enraizados das Forças Armadas com a sociedade, Murilo também privilegia o foco organizacional. Por essa via também se opõe à tese do “padrão moderador” e fornece evidências abundantes de que os militares sempre foram um poder desestabilizador das relações de poder desde o início da República. Uma evidência desse cunho organizativo e institucional é o de que a ditadura militar não cultuou nenhum general no poder, houve rodízio de presidentes, sinalizando o aspecto corporativo da ditadura.

Fizemos até aqui uma breve perspectiva das análises sobre as relações civil-militares no Brasil, por meio de algumas obras consagradas. Como se vê, a tendência dominante é pensar as Forças Armadas como atores políticos imprescindíveis para o entendimento de nossa história republicana, quer como fundadores da nacionalidade, quer como agentes a serviço do povo ou de interesses dominantes, ou ainda como atores movidos por orientação própria. Em todos os casos, nota-se que a relação com a sociedade supõe um *status* superior, uma posição privilegiada. As relações civil-militares na república teriam sido assimétricas. A visão de que há uma preeminência militar passou a ser corrente.

AUTONOMIA NAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES: O CASO DA JUSTIÇA MILITAR

Partindo da concordância de que há, entre os militares e a sociedade, uma noção de precedência das Forças Armadas sobre os demais atores sociais, vamos tomar como exemplo o caso da justiça militar e a forma como ela se organiza no país.

Em todo o mundo a ideia de reforma nesse ramo de justiça vem passando por um intenso debate e vários fatores contribuíram para isso. Os crimes de guerra na antiga Iugoslávia, em Ruanda, e depois, no Iraque, entre outros, suscitaram a necessidade de se discutir com mais afinco os flagrantes delitos praticados por militares contra leis criminais nacionais e internacionais. Além do mais, as intensas mudanças tecnológicas, o acesso das mulheres e dos homossexuais às Forças Armadas, em diversos países, trouxeram novas reflexões sobre os limites da ação repressiva entre as pessoas de uniforme e destas para com a sociedade. Mais recentemente as ações contra os atentados terroristas, especialmente a partir do atentado das Torres Gêmeas, em Nova Iorque, em setembro de 2011, e contra o Estado Islâmico, bem como a polêmica da prisão de Guantánamo, adensaram o debate.

Ademais, fatores internos às Forças Armadas também forjaram a demanda por reformas. Entre eles, as mudanças tecnológicas, o aumento do

número de civis empregados pelas instituições militares, a participação em operações de paz, o envolvimento em guerras não declaradas e na proteção contra ataques terroristas. Todas essas mudanças internas à corporação, ao lado das mudanças quanto aos temas de gênero e de assédio moral e sexual, exigiram um sistema mais flexível para lidar com disciplina e administrar a justiça militar dentro do âmbito judicial de cada país (Kremmydiotis 2016, 313).

Uma das mais importantes colaborações sobre a reforma da justiça militar e seus desafios no século XXI é o livro organizado por Duxbury e Groves (2016). A obra reúne um conjunto de trabalhos sobre diversos países e diferentes temáticas referenciadas a esse campo da justiça em quase todos os continentes. Na América Latina, segundo Rial (2010a), devido às guerras coloniais, as Forças Armadas precedem a existência de estados independentes e têm se concebido como as principais fundadoras dos novos países ali formados. Nesse contexto, a justiça militar foi observada como um instrumento imprescindível para garantir a disciplina e a obediência e entendida como uma forma de evidenciar a autoridade e a legitimidade da cadeia de comando. Da mesma forma que se criou uma justiça específica para os militares, esses novos países também fundaram sistemas de saúde, previdência, ensino, lazer, que, no conjunto, demonstravam o histórico de autonomia em relação à sociedade.

Nesse continente, o papel da justiça militar, especialmente na segunda metade do século XX, foi além dos temas corporativos. No Peru, por exemplo, nos anos 1980 e 1990, foi usado para defender militares acusados de abusos humanos e financeiros no combate ao terrorismo e também para julgar, às vezes sumariamente, simpatizantes da guerrilha. Durante a ditadura brasileira a justiça militar atuou como justiça corporativa seguindo seu papel tradicional, como justiça política do governo julgando os acusados de conspirar contra a segurança nacional e, como justiça política intracorporação para julgar aqueles militares suspeitos de atividade política contrária ao regime (Garcia 2016). Nesse mesmo período, a variedade de usos da justiça militar foi uma constante em quase todos os países da América Latina (Rial 2010a).

O sistema de justiça militar na América Latina pode ser definido por duas características: de um lado, códigos disciplinares, criminais, normas e leis aplicáveis aos militares; e, de outro, um amplo corpo de juízes, procuradores, advogados e técnicos responsáveis pelo cumprimento desse aparato jurídico. Ao mesmo tempo, há na região dois subsistemas: um penal para crimes militares e um administrativo para infrações disciplinares.²

Os países da América Latina têm tido iniciativas para rever seu arcabouço de justiça militar, quer por meio de iniciativa legislativa (México e

Chile), quer por iniciativa interna ao ministério da Defesa (Chile e Uruguai) ou ainda mediante reformas constitucionais como Nicarágua e Bolívia (Garcia 2016, 217). Em todos os casos, os fatores políticos são impactantes e o debate é ainda incipiente se comparado com a Europa. No caso do Brasil, o assunto está há duas décadas paralisado no Congresso Nacional.

Apesar de tudo e com lentidão, a região desperta para o debate das reformas, embora com resultados tucanos. Os temas considerados levam em conta, basicamente, três aspectos: 1) adequação dos códigos aos novos contextos internacionais e de democracia interna; 2) eliminação da justiça militar submetendo crimes e infrações antes a ela referidos para a justiça comum; 3) restrições para que cortes militares julguem civis.

Convém lembrar que a Justiça Militar no Brasil julga crimes militares e não infrações ou delitos de caráter disciplinar e administrativo. Nesses casos aplica-se a “justiça do comandante”, ou seja, o superior na cadeia de comando decide a penalidade a ser aplicada ao militar considerado infrator. O acusado não tem direito a *habeas corpus* e caso se julgue injustiçado com a penalidade recebida, só poderá recorrer à justiça comum. Neste caso, o militar terá que enfrentar o mesmo processo moroso a que são submetidos todos os demais brasileiros. Ou seja, aqui, não se aplica o princípio de que a justiça militar deve ser rápida e ágil. O tópico em pauta é, aliás, o nó górdio que vem impedindo a reforma da Justiça Militar no Brasil. É também o principal responsável pelo sentimento de injustiça dentro dos quartéis (Arruda 2007).

Desde o final do século XIX, justiça militar e situação política do país estiveram fortemente imbricadas e isso se acentua com a proclamação da República. As crises da República por sua vez, terão forte impacto nas instituições militares e em seus aparatos jurídicos. O governo provisório de 1931 continuou delegando às Forças Armadas o julgamento de civis e militares que atentassem contra a ordem pública. A Carta de 1934 traz a justiça militar para o âmbito do Poder Judiciário e retira-lhe a função de controle e revisão de atos disciplinares e administrativos. A nova Constituição mantinha, contudo, a regra que vinha do Império permitindo o julgamento de civis por crimes considerados militares, o que permanece até os dias atuais.

A legislação de exceção depois de 1964 expande o poder desse tribunal, atribuindo-lhe a prerrogativa de julgar crimes políticos, assim como ocorrera no Império e na República até 1937. O Tribunal, que contava com 11 ministros, volta a ter 15, número que permanece hoje, em tempos de democracia e de paz. A Constituição democrática de 1988 em nada alterou o ordenamento jurídico da justiça militar. Manteve-se a estrutura e as funções da ditadura com exceção dos julgamentos de crimes contra a segurança nacional que saíram de sua alçada. As Forças Armadas deixaram,

pela primeira vez, de ser responsáveis pelo cumprimento da Constituição, mas ganharam novas funções com o artigo que dispõe sobre a “garantia da lei e da ordem”.

No período pós ditadura, a reforma da Justiça Militar veio à tona várias vezes sempre sem sucesso. A reforma do Judiciário ocorrida com a Emenda Constitucional 45 de dezembro de 2004, não a afetou. Havia ali propostas para diminuir o número de ministros e para transferir ao STM a revisão e o controle dos processos de caráter administrativo, assim como ocorrera desde o Império até a Constituição de 1934 (Souza e Silva 2016).

O que está em jogo, ainda em 2016, é o artigo 124 da Constituição de 1988, que diz: “*À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei*”, ou seja, pelo Código Penal Militar de 1969, período mais grave da ditadura. Segundo a proposta em andamento, o artigo passaria a ter a seguinte redação: “*À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei, bem como exercer o controle jurisdicional sobre as punições disciplinares aplicadas aos membros das Forças Armadas*” (grifos nossos). A PEC também sugere a diminuição do número de juízes de 15 para 11.

Em entrevistas realizadas por nós com vários ministros e ex-ministros do STM ficou claro que o tema é controverso e divide opiniões dentro do Tribunal. Os argumentos contra e a favor evocam questões delicadas tanto para as Forças Armadas. Uma delas é o quanto o papel do Superior Tribunal Militar na área disciplinar poderia colidir com a chamada “justiça do comandante” e revelar-se fator contrário à coesão militar na medida em que ministros iriam apreciar decisões de seus pares militares na caserna. Outro aspecto diz respeito ao aumento de trabalho que isso representaria para o Tribunal. Para uns, essa nova atribuição daria mais legitimidade à existência do STM, para outros, o desviaria de suas funções. Há também os que defendem mais espaços e condições de acesso à Justiça para todos os integrantes da corporação.³ A divergência entre os ministros e altas patentes militares paralisa o assunto no Congresso que, em seu conjunto, continua incapaz de votar qualquer assunto que contrarie os interesses castrenses.

O STM atualmente tem 15 ministros para uma clientela de cerca de 660 mil pessoas,⁴ membros das Forças Armadas, da ativa, reserva, reformados e pensionistas. O Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte do país, por sua vez, conta com 11 ministros para uma clientela potencial de cerca de 210 milhões de brasileiros, além da guarda da Constituição. Por decisão do STF, a prerrogativa de julgar civis em acordo com o que dispõe o Código Penal Militar, foi reafirmada em 2013.

De julho de 2015 a agosto de 2016, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, o STM teve um gasto 375,4 mi-

lhões de reais com pessoal. Nesse mesmo período, segundo a mesma fonte oficial, o total de gastos do STF foi de 371,1 milhões de reais.

Pesquisa do Centro de Estudos Judiciários da Justiça Militar, de 2013, mostra que em 2012 a justiça militar havia julgado 1.777 crimes militares. Destes, 33,6% diziam respeito a deserção de conscritos; 11% a posse ou uso de drogas ilícitas; 7,48% a furto; e, 6,1% a estelionato. A pesquisa ainda mostra que posse ou uso de drogas ilícitas é o crime que mais cresceu entre 2008 e 2012, passando de 5% para 11% dos casos (STM 2013).

Ou seja, quase 60% dos trabalhos de nosso Tribunal Militar, um tribunal permanente em tempo de paz, dizem respeito a crimes tipicamente juvenis ou a crimes correntes na sociedade em geral. Por isso, merece reflexão a necessidade de um tribunal tão caro para o contribuinte em um país com tantas carências sociais e com sistema de justiça ainda tão precário para o cidadão comum. Além do mais, trata-se de uma Corte que não garante o pleno direito de defesa a todo o seu público alvo. A “justiça do comandante” permanece como um indício de prerrogativa medieval o que hoje, à luz de todo o debate sobre direitos de defesa e direitos humanos, soa anacrônico.

As Forças Armadas, apesar de terem uma corte corporativa, junto com outros funcionários públicos, representam 20% das demandas no Superior Tribunal de Justiça e no STF. Ou seja, têm acesso a dois ramos da Justiça. Têm uma justiça corporativa para crimes militares e, nos recursos disciplinares, competem com o cidadão comum em cortes civis cuja taxa de retenção vai de 50% a 90%.⁵ Em suma, no que toca ao tema justiça militar, o Brasil está na contramão da história.

Este é um dos exemplos da capacidade das Forças Armadas em preservar seus interesses institucionais mesmo que numa posição frontalmente contrária aos movimentos e ações internacionais, para diminuir o poder dos tribunais militares, proibir sua prerrogativa de julgar civis ou mesmo para extinguir esse ramo da justiça. De outra parte, demonstra a incapacidade do poder civil representado no Legislativo e até mesmo no Judiciário, em contrariar os interesses da corporação. No caso aqui examinado estamos falando na manutenção de um despropósito em tamanho, funções e custos. Um contrassenso que só faz sentido se entendermos as posições de autonomia institucional que os militares continuam mantendo mesmo em tempos de paz e de estabilidade democrática.

REFERÊNCIAS

Arruda, J. R. 2007. *O uso político das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: Maud.

Barroso, G. 2000. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Bermeo Lara, D., Castañeda García, I., Castro, G. F. 2010. Radiografía del sistema de justicia militar en América Latina. In: Rial, J. (Org.). *La justicia militar: entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires: RESDAL.

Brasil. Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*, agosto de 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2016/161007_bol244_ago2016-parte_i.pdf>. Acesso em: novembro de 2016.

Carvalho, J. M. 2005. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.

Carvalho, J. M. 1978. “As Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador” In: Fausto, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. O Brasil Republicano. Tomo III, Vol. 2. São Paulo: Difel.

Castro, G. F., Bermeo Lara, D. 2008. *Proyecto de Investigación “Justicia Militar, Códigos Disciplinarios y Reglamentos Generales Internos” Informe Final*. Buenos Aires: RESDAL.

CNJ. *Conselho Nacional de Justiça*. Relatório de 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/58238-relatorio-de-atividades-em-2011-esta-disponivel>>. Acesso em: set. 2016.

Coelho, E. 1976. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense.

CPDOC/ FGV. *Dossiê Justiça Militar*. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/justicamilitar>>. Acesso em: set. 2016.

Dreifuss, R. 1981. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes.

Duxbury A. e Groves M. (orgs.). (2016) *Military Justice in Modern age*. University of Melbourne, Monash University, Victoria. Cambridge University Press.

Garcia, I. C. Military Justice in Latin America: a comparative analysis. 2016. In Duxbury A. e Groves M (orgs.). 2016 *Military Justice in Modern age*. University of Melbourne, Monash University, Victoria. Cambridge University Press.

Kremmydiotis, P. 2016 The influence of human rights law on the reform of military justice. In: Duxbury e Groves.

Martins Filho, J. R. (2003). Forças Armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe. In: Delgado, Lucília e Ferreira, Jorge (orgs). *O Brasil republicano. O tempo da experiência democrática*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Rial, J. (Org.). 2010 *La justicia militar: entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires: RESDAL.

Rial, J. 2010a. Un proceso histórico de larga data: la justicia militar como regulación de una institución total. In Rial, Juan (org.). *La justicia militar: entre la reforma y la permanência*. Buenos Aires: RESDAL.

Rosa, V. S. 1976. *Os sentidos do tenentismo*. São Paulo: Alfa Omega.

Santos, W. G. dos. 1963. *Quem dará o golpe do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Sodré, N. W. 2011. *História Militar do Brasil*. São Paulo: Expressão Popular.

Souza, A. B., Silva, A. M. D. da. 2016. Organização da Justiça Militar no Brasil: Império e República. *Estudos Históricos*, 29 (58), 361-380.

Stepan, A. 1975. *Os militares na política - as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Artenova.

STM. Centro de Estudos Judiciários da Justiça Militar. 2013. *Projeto de pesquisa institucional sobre condutas criminosas de maior incidência para a Justiça Militar da União*. Relatório. Brasília.

Visconde de Taunay. 2008. *A retirada da Laguna - episódio da Guerra do Paraguai*. Brasília: Senado Federal.

NOTAS

1. A respeito das intervenções militares no período 1946 a 1964, ver Martins Filho (2003).
2. Sobre crimes e infrações disciplinares na América Latina ver Castro y Bermeo (2008) e Bermeo, Castañeda e Castro (2010, 35-37).
3. Ver a esse respeito, CPDOC/FGV, Dossiê Justiça Militar. <<http://cp-doc.fgv.br/justicamilitar>>. Acesso em setembro de 2016.
4. Dados Do Boletim Estatístico de Pessoal de agosto de 2016. Acesso em outubro de 2016.
5. CNJ, dados do relatório do março de 2011.

A PERSISTENTE PRIMAZIA POLÍTICA DA CORPORAÇÃO MILITAR

RESUMO

O trabalho divide-se em duas partes. Inicialmente abordaremos como a literatura clássica sobre os militares no Brasil abordou os vínculos da corporação com a sociedade e com o Estado, ou seja, aspectos cruciais das relações civil-militares. Em seguida faremos algumas considerações sobre a dinâmica atual dessas relações no Brasil tomando como foco a justiça militar. O ponto de vista defendido é o de que, apesar das mudanças políticas no país e das variações do enfoque teórico, as Forças Armadas continuam sendo uma instituição que mantém prerrogativas e ampla autonomia em seu formato institucional e em seu processo decisório.

Palavras-chave: Relações Civil-Militares; Forças Armadas; Justiça Militar; Prerrogativas Militares.

ABSTRACT

The work is divided into two parts. Initially, we discuss how the classical literature on the military in Brazil addressed the corporation's links with society and the State, that is, crucial aspects of civil-military relations. Then we will make some considerations about the current dynamics of these relations in Brazil taking as focus the military justice. Our point of view is that, despite the political changes in the country and changes in the theoretical approach, the Armed Forces continue to be an institution that holds wide powers and autonomy in its institutional form and in its decision-making process.

Keywords: Civil-Military Relations; Military; Military Justice; Military Prerogatives.

Recebido em: 22/03/2017. Aceito para publicação em 22/03/2017.

A reintegração de crianças-soldado nas operações de paz da ONU

The reintegration of child soldiers in UN peace operations

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 55-72
ISSN 2358-3932

GIOVANNA AYRES ARANTES PAIVA

INTRODUÇÃO

O programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) é considerado pela ONU parte integrante dos processos de construção e manutenção da paz.¹ Em muitos países, o programa está previsto nos próprios mandatos das Operações de Manutenção da Paz (OMP) e foi desenvolvido como um modo de conferir identidade civil aos ex-combatentes associados às partes beligerantes de um conflito, a fim de evitar que voltem a participar das hostilidades (DKPO 2015).

O programa possui três fases principais: o desarmamento – que consiste na coleta, documentação, controle e descarte de armas pequenas, munição, explosivos e armas leves; desmobilização – referente à libertação formal e controlada de combatentes de forças armadas e grupos armados e que inclui uma fase de reinserção que, por sua vez, ocorre quando ex-combatentes adquirem estatuto civil e ganham emprego e renda sustentável; e a reintegração – processo econômico e social a longo prazo em que o combatente é finalmente reintegrado à sociedade civil. Todas essas etapas constituem um processo político a curto, médio e longo prazo que conta com a participação dos ex-combatentes, governos, partes beligerantes, população local e organismos da ONU (UNDDR 2015).

A princípio, o programa destinava-se somente aos combatentes adultos, porém passou a abranger as crianças-soldado.² Isso ocorre porque, sobretudo a partir da década de 1990, houve um maior interesse, tanto dos organismos internacionais quanto da comunidade acadêmica, em discutir

Giovanna Ayres Arantes Paiva – Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
E-mail: giovanna.aap@gmail.com

o papel desempenhado pelas crianças-soldado nos conflitos armados e entender que o trabalho de recuperação dos ex-combatentes também envolvia as crianças que, muitas vezes, desempenham funções significativas nos conflitos armados. O DDR, então, emerge como uma ferramenta útil para desarmar, desmobilizar e reintegrar as crianças que participaram de um conflito. Entretanto, a fase específica de reintegração da criança em sua sociedade é complexa e demanda uma análise mais aprofundada. Assim como ocorre com ex-combatentes adultos, desarmar e desmobilizar as crianças não garante um retorno automático à vida civil. A reintegração consiste em completar a transição das crianças-soldado à sociedade civil, levando em consideração as opções que as esperam nas suas respectivas realidades.

Mesmo com a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, que ressalta o *melhor interesse da criança* (*child's best interests*), ou seja, confere certa autonomia à criança a fim de que ela expresse seus anseios e necessidades, é questionável até que ponto o modelo de reintegração promovido pelo DDR e pelas OMP garantem o interesse da criança. Apesar de existir um empenho em incluir a criança-soldado no processo de DDR – como pode ser observado no documento *Os Padrões Integrados de DDR* (*The Integrated DDR Standards* – mais conhecido pela sigla em inglês: IDDRS), de 2006, que consiste em um guia inédito de normas para o DDR – não se vê um esforço significativo, a fim de envolver as necessidades da criança nos acordos de paz, nos processos de paz ou nos mandatos das OMP, nos países que passaram pelo DDR.

Dessa forma, o que norteia essa pesquisa é a tensão existente entre promover o *melhor interesse da criança* – ou seja, sua participação ativa no processo de reintegração – e a imposição de um modelo de reintegração que não é preparado para ouvir a criança. A bibliografia relativa à sociologia da infância reflete essa questão, pois, por um lado, a enxerga como um ser passivo e vitimizado – portanto, sem espaço para ser ouvida – por outro lado, a enxerga como um ator social, agente de suas próprias transformações. Dessa forma, o problema que propomos aqui é: em que medida o princípio de *melhor interesse da criança* influenciou o modelo de reintegração de crianças-soldado nos mandatos das OMP da ONU? Nossa hipótese é que essa influência foi limitada, pois houve uma ênfase a tal princípio nos documentos que versam sobre o DDR, entretanto não houve uma inclusão das crianças nos processos de construção da paz, nos acordos de paz ou nos mandatos das OMP, fatores essenciais para garantir a reintegração da criança-soldado na sociedade.

Apesar de a temática abordada ser fundamental, visto que permite pensar em estratégias de reintegração da criança-soldado, ela não tem recebido a devida atenção nos debates acadêmicos. Por isso, propomos contribuir para essa área e, potencialmente, a partir de uma análise aprofundada

dos problemas envolvidos nessa reintegração, sugerir contribuições para o aprimoramento das práticas de DDR.

Consideramos que o presente artigo pode contribuir para fortalecer os estudos sobre crianças-soldado no campo de Relações Internacionais. A temática abordada nessa pesquisa insere-se nos debates sobre Segurança Internacional, visto que o DDR é concebido como parte de um processo de manutenção da paz e que as crianças desempenham funções relevantes durante e após os conflitos armados. Apesar de existirem vários documentos internacionais que abordam a questão da criança em conflitos armados³ e de haver uma bibliografia que trata das crianças-soldado (Honwana 2006; Singer 2001; Tabak 2014; Wessels 2006), o debate acerca de sua reintegração durante o processo de manutenção da paz merece ser analisado com mais profundidade, dado que sua presença na agenda de Relações Internacionais é relativamente nova.⁴ Nessa pesquisa, os estudos sobre a sociologia da infância (Ariès 1981; Bühler-Niederberger e Van Krieken 2009; Hart 1992; Sarmento 2005) serão ferramentas complementares que nos ajudarão a entender os modos pelos quais os diversos documentos internacionais enxergam a criança: por um lado, há a interpretação da criança como ser passivo e vitimizado e, por outro, há a interpretação da criança como um ator social. A base dessas duas linhas interpretativas encontra-se nos estudos sobre sociologia da infância, por isso a pesquisa aqui proposta justifica-se também pela necessidade de trazer os estudos sobre a infância para enriquecer os debates acerca das crianças-soldado no processo de manutenção da paz nas Relações Internacionais. Visto que o conflito armado é um fenômeno interdisciplinar, assim como os estudos sobre a infância, a abordagem deste trabalho não podia deixar de sê-lo, pois possibilita uma análise mais aprofundada do complexo fenômeno da reintegração de crianças-soldado na vida civil e sua compreensão nas Relações Internacionais.

Ademais, dado que o emprego de crianças-soldado é um problema que afeta diversas regiões do mundo, inclusive países da América Latina (como Colômbia e Haiti), e que, como o Brasil tem se engajado em Operações de Paz da ONU, é importante enriquecermos os debates sobre esse tema para estarmos mais preparados para lidar com os dilemas que, inevitavelmente, fazem parte dessas operações.

O PROGRAMA DE DDR E O MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA

Muitos estudos sobre as crianças-soldado são interdisciplinares, sendo que alguns autores recorrem a áreas como antropologia (Cabral 2005; Honwana 2006) e sociologia (Singer 2001; Wessels 2006) para um entendimento mais aprofundado de diversas questões que perpassam a utilização

de crianças-soldado em conflitos armados como os motivos pelos quais elas se juntam às partes beligerantes, suas funções durante os conflitos armados, quais são suas necessidades no pós-conflito, quais os mecanismos que a ONU utiliza para combater o emprego de crianças-soldado e quais as funções que a Unicef e o Conselho de Segurança desempenham nessa conjuntura. No Brasil, uma importante bibliografia foi produzida por Jana Tabak em sua dissertação de mestrado (2009), acerca do processo de DDR, e em sua tese de doutorado (2014), sobre a construção de um conceito de infância nas Relações Internacionais. Todas essas reflexões oferecem mais elementos que são úteis ao entendimento do processo de reintegração da criança na sociedade e da participação da mesma na manutenção da paz.

Dessa forma, a revisão bibliográfica que será apresentada busca refletir as diversas faces que a discussão sobre as crianças em conflitos armados provocam, com foco em um debate muitas vezes ignorado: a reintegração da criança-soldado. A fim de tornar as abordagens desse tema mais claras, a apresentação da revisão bibliográfica será dividida em três partes.

Primeiramente, será mostrada uma perspectiva mais tradicional da criança, que a retrata como um ser passivo e vitimizado, desenvolvida pelos estudos de sociologia da infância. Tal perspectiva pode ser verificada em documentos da ONU que versam sobre a criança.

Posteriormente, será retratada uma nova perspectiva sobre os estudos da infância, também em bases sociológicas, que enxerga a criança como um ator social. A Convenção dos Direitos da Criança (CDC) reflete essa abordagem ao estabelecer maior participação da criança na sociedade e garantir seu *melhor interesse*.

Por fim, será feita uma revisão do processo de DDR, ressaltando tanto sua forma mais tradicional quanto sua forma multidimensional, que acompanhou mudanças no próprio modelo das operações de paz, estabelecido mais recentemente. Dessa maneira, será possível verificar o modo pelo qual essas duas perspectivas sociológicas supracitadas refletem-se no DDR de crianças-soldado e quais os traços gerais que o DDR passa a assumir.

A primeira perspectiva retrata a criança como um ser imaturo, passivo, dependente, vitimizado, subordinado e que não participa ativamente da sociedade, pois não tem maturidade para produzir suas próprias opiniões e desejos, ou seja, somente absorve o mundo e molda-se conforme o que é determinado por decisões de adultos. A criança seria, pois, caracterizada pela ausência das características do adulto, como o falar articulado, a maturidade, o desenvolvimento físico e intelectual, o trabalho e o voto, configurando uma incompletude social, física e psicológica (Ariès 1981; Sarmiento 2005).

A Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, demonstra isso ao considerar que “[...] a criança, por motivo da sua falta de maturidade física

e intelectual, tem necessidade de uma proteção e cuidados especiais, nomeadamente de proteção jurídica adequada, tanto antes como depois do nascimento” (ONU 1959, Preâmbulo).

Essa interpretação influencia outros documentos sobre a criança que ressaltam a fragilidade e a falta de discernimento da mesma, como pode ser verificado no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. O primeiro garantia que “[...] qualquer criança [...] tem direito às medidas de proteção que exija a sua condição de menor” (ONU 1966a, art. 24), e o segundo assegura que “Os Estados devem também estabelecer limites de idade, sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão de obra infantil” (ONU, 1966b, art. 10). A Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1973, também reforçou essa ideia, visando instituir um instrumento geral sobre a matéria a fim de abolir totalmente o trabalho infantil (OIT 1973).

A Declaração sobre Proteção de Mulheres e Crianças em Situação de Emergência ou de Conflito Armado, de 1974 (ONU 1974), e os Protocolos Adicionais I e II da Convenção de Genebra, assinados em 1977, proibiam a participação de menores de 15 anos nas hostilidades e dedicavam especial atenção à proteção das crianças no artigo 77 do protocolo adicional I (ONU 1977), principalmente em épocas de guerra.⁵

Portanto, essa concepção legitimou uma série de medidas com o fim de separar a criança do mundo adulto e garantir sua proteção especial na sociedade. Todavia, a proteção especial destinada à criança também levou à falta de espaço para ela expressar sua voz e suas necessidades na sociedade.

Nos estudos sobre a criança-soldado, Peter Singer (2001) ressalta que as sociedades em que as crianças estão inseridas as obrigam a tomar parte nos conflitos, deixando-as sem escolha e sem oportunidade de mudarem o meio em que vivem. O autor argumenta que muitas crianças são conduzidas ao conflito por pressões além de seu controle, geralmente de natureza econômica. Tais condições estruturais obrigariam as crianças a participar de organizações armadas.

O Relatório Machel – um dos principais estudos acerca das crianças e conflitos armados, produzido pela moçambicana Graça Machel, e publicado no âmbito da ONU – destaca que as escolhas da criança não são verdadeiramente escolhas livres, pois a ação de juntar-se a uma das partes beligerante não é voluntária, mas sim influenciada por uma junção de fatores como pressões culturais, econômicas ou políticas (Machel 1996).

Considerar apenas a estrutura que constringe a criança e sua passividade frente a esse ambiente, apesar de ter garantido legislações mais rígidas quanto à proteção da criança, pode estigmatizá-la e excluí-la das

atividades sociais. Com efeito, esses documentos geram uma “relação de dependência [...] que reforça a vulnerabilidade estrutural das crianças” (Sarmiento 2005).

Ademais, as medidas de proteção das crianças, ressaltadas nos documentos citados, não conseguem aplicar padrões universais do que é a criança e abranger com efetividade todas as situações pelas quais ela passa, principalmente em conflitos armados. O próprio conceito de criança é problemático no sentido em que categoriza por critério de idade processos que, muitas vezes, são culturais, psicológicos e sociais. Nessa pesquisa, utilizamos o conceito de criança da Unicef, estipulado na Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989: “criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo” (Unicef 1989, art. 1). Essa definição estipula um padrão de 18 anos, mas dá margem para lembrar que cada país tem sua própria legislação e direito de definir o que se entende por criança. Entretanto, este mesmo documento estabelece que “Os Estados Partes devem tomar todas as medidas possíveis na prática para garantir que nenhuma criança com menos de 15 anos participe diretamente nas hostilidades” (art. 38) e que “No caso de incorporação de pessoas de idade superior a 15 anos e inferior a 18 anos, os Estados Partes devem incorporar prioritariamente os mais velhos” (art. 38). Já no Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados, de 2000, recomenda-se aos Estados que menores de 18 anos não sejam recrutados à força, tampouco participem das hostilidades (ONU 2000a).

Contrastando com essa perspectiva mais tradicional, emerge a segunda perspectiva que será abordada: a que interpreta a criança como um ator social. O argumento utilizado é que existe uma relativa autonomia cultural da criança em relação ao adulto, ou seja, as crianças “fundam suas culturas a partir dos modos como participam dos mundos naturais e simbólicos com os quais interagem” (Barbosa 2014, 651). A criança, portanto, teria certa autonomia de dar sentido às suas ações como verdadeiros atores sociais.

Essa abordagem da sociologia da infância contribui para a pesquisa aqui proposta no sentido em que considera as crianças como atores sociais plenos. A partir desse ponto de vista, é possível pensar em necessidades próprias da criança, opiniões, culturas e até mesmo participação efetiva na sociedade e em processos de mudança durante e após os conflitos armados (Bühler-Niederberger e Van Krieken 2009; Sarmiento 2005).

Segundo Hart (1992), as possibilidades de participação infantil podem ser classificadas em diferentes estágios que vão desde a não participação, passando pelo momento em que finalmente é dada voz à criança, entretanto de forma “aparente e não significativa”, visto que não há a possibilidade

real da criança formular suas escolhas e decisões, conseqüentemente tornando-se incapaz de produzir transformações nas questões em que estão inseridas. Seria, pois, mais uma ilusão de participação da criança do que, de fato, um poder transformador. O estágio mais avançado seria aquele em que as ações ocorrem por iniciativa das crianças, com decisões compartilhadas com os adultos.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), em 1989, sinaliza maior possibilidade de autonomia e participação da criança ao determinar que “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o *melhor interesse da criança*” (Unicef 1989, art. 3, grifo nosso).

Além disso, o documento cita que:

1 – Os Estados Partes devem assegurar à criança que é capaz de formular seus próprios pontos de vista o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados a ela, e tais opiniões devem ser consideradas, em função da idade e da maturidade da criança. 2 – Com tal propósito, proporcionar-se-á à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais de legislação nacional (Unicef 1989, art. 12).

Essa abordagem garante maior poder de participação da criança na sociedade, estabelecendo que ela deva participar na determinação de quais são seus interesses, contrastando com a concepção da criança somente como vítima e passiva. O Relatório Machel converge com a CDC ao recomendar que os próprios jovens devem participar dos programas locais de reconstrução e recuperação e que as crianças mais velhas podem até mesmo envolver-se na implementação dos programas para crianças menores. Ademais, Machel ressalta que a participação ativa da criança nesse processo viabilizaria o contato da própria criança com sua comunidade e facilitaria a reintegração a longo prazo. Dessa forma, segundo Machel, deve-se levar em consideração as culturas locais, o desenvolvimento da criança e o entendimento das realidades políticas e sociais. Ainda de acordo com o documento, “Os jovens nunca devem ser vistos como problemas ou como vítimas, mas como contributos-chave nas soluções de planejamento e implementação de longo prazo” (Machel 1996).

Alcinda Honwana (2006) traz uma importante contribuição nesse sentido ao enfatizar o conceito de *tactical agency* ou *agency of the weak*, originalmente utilizado por Michel de Certeau. Tal conceito refere-se à situação

da criança-soldado, na qual sua possibilidade de escolha encontra-se severamente limitada e ela acaba agindo em uma posição de fraqueza, mas sem perder a possibilidade de tomar iniciativa a fim de achar estratégias para lidar com a situação e buscar oportunidades de melhoria ou, ao menos, de sobrevivência. Para os meninos envolvidos em conflitos armados, isso pode significar enganar os seus superiores, mentir, esconder a verdade, realizar roubos não autorizados. Para as meninas envolvidas no conflito – e muitas vezes negligenciadas nos estudos sobre o tema – isso significa desenvolver mais as relações com os soldados que detêm o poder militar, a fim de melhorar a sua própria segurança e, conseqüentemente, obter acesso a mais conforto material. Entretanto, Honwana não considera que isso seja motivo para responsabilizar legalmente as crianças por seus atos durante os conflitos armados. O argumento da autora é útil, então, para enfatizar que há um discernimento e um poder de ação da criança que podem ser mantidos e levados em consideração durante o processo de reintegração.

Por fim, depois de abordadas as duas perspectivas que enxergam a criança de maneiras distintas, destacamos aqui como o modelo DDR foi influenciado ao longo dos anos por essas concepções. Desde a década de 1990, a ONU tem acompanhado e apoiado processos de DDR em países que se recuperam de períodos de conflito. O primeiro mandato da ONU a apoiar a implementação do programa de DDR foi o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central (ONUCA), em 1990. A partir disso, diversas OMP passaram a incluir o DDR como parte de seu mandato e parte integrante do processo de manutenção e construção da paz, como em Moçambique (1994), Serra Leoa (1999) e República Democrática do Congo (2001) (DKPO, 2010a).

A evolução do DDR acompanhou a evolução das próprias OMP. A princípio, o foco das operações era garantir e monitorar o cessar-fogo. Conforme Bellamy et al. (2004) ressaltam, não havia uma preocupação em trabalhar para uma efetiva solução dos conflitos ou prevenir as causas dos mesmos. As OMP enfocavam mais as negociações entre as partes beligerantes, evitando-se, assim, uma retomada da violência e do conflito. Porém, com a tendência das operações complexas, que procuram lidar com uma grande variedade de questões que perpassam campos como a segurança e os direitos humanos, as OMP passam a ser tidas como multidimensionais, designadas para assegurar a implementação de acordos de paz e apoiar o estabelecimento de uma paz sustentável. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou OMP maiores e mais complexas que incluem também civis, polícia e militares e respondem a variados objetivos, como manter a segurança, monitorar os direitos humanos, construir instituições de governança, coordenar eleições no país, reformar o setor de

segurança e desarmar, desmobilizar e reintegrar ex-combatentes (Bellamy et al. 2004).

É nesse contexto que o DDR ganha maior destaque como uma ferramenta útil de manutenção da paz, visto que as OMP passam a abarcar também a construção e garantia de uma paz duradoura no pós-conflito. Nessa conjuntura, as OMP ganham ainda mais legitimidade de estender seus mandatos e interferirem nas sociedades dos países em que se fazem presentes.

O planejamento das atividades que serão desenvolvidas como forma de reintegrar a criança ganha relevância, pois é a partir dessas atividades que serão traçados os aspectos considerados mais importantes para uma ação efetiva. Porém, isso varia de acordo com as diversas realidades em que o DDR insere-se (Verhey 2001). Alguns priorizam o apoio psicossocial, reconstrução familiar e aceitação da comunidade, todavia nem sempre tal planejamento considera a participação e as necessidades das crianças que serão reintegradas e muitas delas escolhem não procurar os programas de reintegração oficiais. Isso ocorre porque, para entrar no programa, a criança precisa revelar que participou ativamente nas hostilidades. Muitas preferem esconder esse fato e buscar meios próprios de voltar à sociedade civil, sem necessariamente passar pelo DDR e carregar um estigma de ex-criança-soldado. O que faz o DDR para crianças-soldado especial é justamente a tensão entre a imagem do soldado e a imagem da criança – que deve ser reconstruída – o que só pode ser feito com medidas a longo prazo, diferentemente do DDR de adultos, em que medidas a curto prazo são mais utilizadas (Coalition 2008).

Apesar da falta de uma doutrina ou mesmo de normas mínimas no início, o DDR surgiu como uma forma de compreender um elemento integrante dos processos de paz, geralmente introduzidos no início do período pós-conflito e voltados para a construção de confiança entre as partes, que é a reintegração de ex-combatentes. Frente a essas necessidades, o DDR rapidamente passou a ocupar um pilar central nas transições militares-civis e a contar com a participação também do Banco Mundial, de governos doadores e uma série de agências e ONGs (Muggah 2005).

Seguindo a tendência das operações de paz complexas, os programas de DDR foram introduzidos em um espectro mais amplo de ambientes pós-conflito e com objetivos mais abrangentes. Novas metas incluíram: os meios de vida de ex-combatentes e suas comunidades, crianças-soldados, mulheres associadas a grupos armados e combatentes afetados por HIV/AIDS. Esses grupos específicos receberam a denominação de “grupos vulneráveis”, o que já demonstra uma forma de vitimizar a criança (DKPO 2010b).

Ressaltando a importância das operações de paz complexas, em 2000, o relatório do Painel de Alto Nível sobre Operações de Paz (conhecido também como Relatório Brahimi) enfatizou a necessidade de missões com mandatos mais eficientes para apoiar o processo de paz e a adoção de estratégias de DDR. Estabeleceu-se firmemente uma tendência de que as operações de paz estabelecidas pelo CSNU incluam o DDR em seu mandato, como já aconteceu em países como Burundi, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Haiti, Sudão, apenas para citar alguns casos (ONU 2000b).

Apesar da crescente importância do DDR, ainda não existiam modelos unificados e oficiais do programa. Por isso, agências, departamentos, fundos e programas das Nações Unidas se reuniram em 2004 para elaborar uma série de normas de DDR integradas, ou seja, um conjunto de políticas, diretrizes e procedimentos para os programas de DDR das Nações Unidas apoiados em um contexto de manutenção da paz. Na sequência de discussões de workshops e consultas com profissionais de cada país da ONU, os Estados membros, organizações regionais, organizações não governamentais e o Banco Mundial desenvolveram um projeto de normas para o DDR. Finalmente, em 2006 foi publicado um guia inédito para a aplicação do DDR, o IDDRS (ONU 2006). No que concerne às crianças-soldado, o IDDRS apresentou uma convergência com a Declaração dos Direitos da Criança (CDC), de 1989, ao ressaltar que:

As crianças devem ser autorizadas a expressar as suas opiniões livremente, e essas opiniões devem ser 'devidamente tomadas em consideração de acordo com a idade e maturidade da criança'. As crianças devem ser consultadas em todas as fases do processo de desmobilização e reintegração, e as ações que as afetam deve ser em seus melhores interesses e ter em consideração suas necessidades e preocupações. Em particular, as crianças devem participar na tomada de decisões relativas ao reagrupamento familiar, carreira e oportunidades educacionais (ONU 2006, 4, tradução nossa).

Além do IDDRS, foi publicado em 2010 um documento chamado Segunda Geração de Práticas em Desarmamento, Desmobilização e Reintegração em Operações de Paz: uma contribuição para o debate New Horizon em Desafios e Oportunidades para a Manutenção da Paz da ONU, que estabelece o que seria a Segunda Geração de DDR, ou seja, um conjunto de práticas de DDR que são mais compatíveis com as OMP multidimensionais, pois envolvem as comunidades que são afetadas pelos conflitos de modo geral – incluindo mulheres e crianças – além de como construir confiança, contribuir para um ambiente seguro e ajudar a construir as bases, a longo prazo, para a paz (DKPO 2010b).

Em 2014, ainda foi publicado o Guia Operacional para os Padrões Integrados de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, que funciona mais como um guia para a implementação do IDDRS. Tais documentos trazem importantes contribuições para a reintegração das crianças-soldado, pois ajudam a nortear a aplicação do modelo de DDR e disponibilizam informações úteis para essa pesquisa no que concerne à elaboração de uma abordagem de DDR específica para crianças (ONU 2014).

Apesar dessas intenções de desenvolver um modelo inclusivo de DDR e de manutenção da paz, a questão das crianças é muitas vezes negligenciada durante as negociações para um acordo de paz e nos mandatos das OMP. De fato, seus direitos garantidos na Convenção dos Direitos da Criança são lembrados, assim como sua especial proteção em situação de conflitos armados. Entretanto, isso não é o mesmo que garantir uma efetiva participação da criança como ator social, como determinado no princípio de *melhor interesse da criança*. Vale lembrar ainda que a ênfase na proteção da criança é parte de um processo maior de combate ao emprego de crianças-soldado que já vinha sendo esboçado. Desde 1999, a ONU, especialmente por meio de organismos como o Conselho de Segurança e a Unicef, passou a desenvolver campanhas e mecanismos não só de combate ao emprego de crianças-soldado, mas de proteção à criança durante conflitos armados. Inicialmente, em 1998, o emprego de crianças como soldados foi considerado um crime de guerra pelo Estatuto de Roma (ONU 1998). Considerando a criminalização insuficiente, em 1999, o CSNU passou a publicar resoluções inéditas e exclusivas sobre o tema, consolidando-o na agenda de Segurança Internacional. A partir disso, intensificou-se e institucionalizou-se a proteção à criança durante conflitos armados (CSNU 2005).

No ano de 2005, através da Resolução 1612, o Conselho de Segurança reiterou as demais resoluções sobre Criança e Conflitos Armados, como a 1261 (1999) a 1314 (2000), a 1379 (2001), a 1460 (2003) e a 1539 (2004), e reforçou que a proteção das crianças em conflitos armados deve ser um aspecto relevante de qualquer estratégia para resolver conflitos (CSNU 2005). Além disso, foram publicadas resoluções da Assembleia Geral e relatórios da Unicef que conferiam especial atenção às crianças nessas situações (Unicef 2003). Porém, são escassas as menções à maior participação da criança. Na resolução do Conselho de Segurança 1882, de 2009, ressalta-se que efetivos programas de desarmamento, desmobilização e reintegração para crianças, construídos sob o princípio de *melhor interesse da criança* são cruciais para o bem-estar de todas as crianças, e convoca todos os Estados membros, entidades da ONU, incluindo a Comissão de Construção da Paz, a garantir que a proteção, os direitos, o bem-estar e o empoderamento das

crianças afetadas por conflitos armados estejam integrados em todo o processo de paz e na reconstrução pós-conflito (CSNU, 2009).

Ainda foi criado o Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflito Armado que monitora o recrutamento de crianças-soldado em países pré-definidos e produz relatórios sobre o tema (*Children and Armed Conflict*, online). Além de tais medidas, a ONU estabeleceu mecanismos específicos para o acompanhamento da questão como *Monitoring and Reporting Mechanism* (MRM), a implantação de Planos de Ação e até mesmo sanções com o objetivo de pressionar determinados países a colaborar com os Planos de Ação (CSUN 2005).

No entanto, a ONU não estabelece uma ligação explícita entre a proteção da criança durante os processos de paz e sua participação ativa na sociedade. Quando os processos de manutenção da paz abordam a criança é para reforçar a necessidade de protegê-las, adotando uma ótica que a vitimiza, mas não enfatiza sua efetiva participação como um ator social. No relatório Proteção da Criança na Manutenção da Paz das Nações Unidas: V. I, de 2011, produzido pelo Departamento de Operações de Paz (DKPO) e pelo Escritório sobre Crianças e Conflito Armado, não há referência a como a criança pode participar do processo de paz (CHILDREN; DKPO 2011).

Portanto, notamos um esforço por incluir o DDR em um escopo mais amplo, característico das operações de paz multidimensionais, que perpassa diversos temas e objetivos como a reintegração do ex-combatente, seja ele homem, mulher ou criança. Percebemos também a inclusão do princípio de *melhor interesse da criança* no IDDRS. No entanto, não observamos uma convergência entre o que é assegurada na Convenção dos Direitos da Criança e no IDDRS com os processos de manutenção da paz. Nestes, a criança é vista somente como um ser que merece receber uma proteção especial, mas não um ator social capaz de expressar suas necessidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que esta pesquisa está em fase inicial, a breve revisão bibliográfica aqui apresentada é uma forma de abordar os principais pontos no que se refere ao processo de DDR para crianças-soldado. Podemos perceber que a bibliografia que trata da criança-soldado e de sua reinserção na sociedade perpassa vários aspectos e é interdisciplinar, visto que envolve o processo de paz, mas também reflexões acerca do próprio papel que a sociedade espera que a criança desempenhe. A partir do estudo preliminar até agora desenvolvido, concluímos que o principal ponto que chama atenção nesse tema abordado é a forma pela qual as Operações de Paz ten-

tam incluir a integração de crianças-soldado em seus mandatos. Ao mesmo tempo em que há uma intenção, expressa em documentos, de tornar as crianças mais ativas em seu processo de reintegração, não notamos uma maior preocupação das missões de paz em acolher as crianças no processo de pós-conflito. Essa contradição é um ponto chave no complexo processo de DDR de crianças-soldado que enseja pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- Ariès, P. 1981. *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: LTC Editora.
- Barbosa, M. C. S. 2014. Culturas infantis: contribuições e reflexões. *Rev. Diálogo Educ.*, Curitiba, 14 (43), 645-667.
- Bellamy, A. J., Griffin, S., Williams, P. 2004. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Bühler-Niederberger, D., Van Krieken, R. 2009. Rethinking the Sociology of Childhood: Competition, Conflict and Cooperation in Contemporary Children's Lives. In: Denis, A., Kalekin-Fishman, D. *New Handbook of International Sociology*. London: [s/n].
- Cabral, I. 2005. Digerindo o passado: rituais de purificação e reintegração social de crianças-soldado no sul de Moçambique. *Antropologia Portuguesa* 22/23, 133-156. Disponível em: <http://www.uc.pt/en/cia/publica/AP_artigos/AP22.23.06_Cabral.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2015.
- Children and Armed Conflict. 2014. *Our work*. Disponível em: <<http://childrenandarmedconflict.un.org/our-work/security-council-working-group/>>. Acesso em: 29. Jun. 2014.
- Children; DKPO. 2011. *Child Protection in United Nations Peacekeeping*: Volume I. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/child_protection%20_in%20un_peacekeeping2011.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- Coalition To Stop The Use Of Child Soldiers. 2008. *Global Report 2008*.
- CSNU. 2005. Security Council. *Resolution 1612*. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612\(2005\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612(2005))>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- _____. 2009. *Resolution 1882*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1882\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1882(2009))>. Acesso em: 10 jul. 2015.

Delgado, A. C. C., Müllers, F. 2005. Sociologia da Infância: Pesquisa com Crianças. *Educ. Soc.*, Campinas, 26 (91), 351-360. Disponível em: <cedes.unicamp.br> Acesso em: 24 ago. 2015.

DKPO. 2010a. *DDR in peace operations: a retrospective*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/DDR_retrospective.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2015.

_____. 2010b. *Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration Practices in Peace Operations A Contribution to the New Horizon Discussion on Challenges and Opportunities for UN Peacekeeping*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2GDDR_ENG_WITH_COVER.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2015.

_____. 2015. *Disarmament, Demobilization and Reintegration*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml>> Acesso em: 26 jul. 2015.

Hart, R. 1992. *Children's Participation from Tokenism to Citizenship*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

Honwana, A. 2006. *Child Soldiers in Africa*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.

Machel, G. 1996. *Promoção e Proteção dos Direitos das Crianças: Impacto do conflito armado nas crianças*. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/peace/Graca_Machel.htm>. Acesso em: 08 jul. 2015.

Muggah, R. 2005. No Magic Bullet: A Critical Perspective on Disarmament,

Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-Conflict Contexts. *The Commonwealth Journal of International Affairs*, 94 (379), 239-252.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 1973. *Convenção 138*. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10231.htm>. Acesso em: 06 fev. 2015.

Sarmiento, M. J. 2005. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância *Educ. Soc.*, Campinas, 26 (91), 361-378. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a03v2691.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

Singer, P. W. 2001. *Caution: Children at War. Parameters Winter 2001-2002*.

Tabak, J. 2009. *As Vozes de Ex-Crianças Soldado: Reflexões Críticas sobre o Programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração das Nações Unidas*.

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. 2014. *"In the best interest" of whom?* Rethinking the Limits of the International Political Order through the (Re)constructions of the World Child and Child-Soldiers. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

UNDDR. 2015. *What is DDR?* Disponível em: <http://www.unddr.org/what-is-ddr/introduction_1.aspx>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Unicef. 1989. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. 2007 *Paris Commitments*. Disponível em: <http://www.unicef.org/media/files/ParisCommitments_EN.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. 2003. *Situação Mundial da Infância*. House 3 UN Plaza, New York, NY 10017, USA.

ONU. 1959. *Declaração dos Direitos da Criança*. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm> Acesso em: 23 jan. 2015.

_____. 1966a. *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*. Art. 24. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

_____. 1966b. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Art 10. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

_____. 1974. *Declaração sobre Proteção de Mulheres e Crianças em Situação de Emergência ou de Conflito Armado*. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_4/IIIPAG3_4_6.htm>. Acesso em: 06 fev. 2015.

_____. 1977. Convenção de Genebra. *Protocolo Adicional I*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuni-versais/dih-prot-I-conv-genebra-12-08-1949.html>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

_____. 1998. *Rome Statute of the International Criminal Court*. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/english/rome_statute\(e\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. 2000a. General Assembly. *Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. 2000b. *Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados*. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10124.htm>. Acesso em: 08 maio 2015.

_____. 2006. *The Integrated DDR Standards (IDDRS)*.

_____. 2014. *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*.

Verhey, B. 2001. *Child Soldiers: Preventing, Demobilizing and Reintegrating. Africa Region Working Paper Series, 23*. Washington: Banco Mundial.

Wessels, M. 2006. *Child Soldiers: From Violence to Protection*. Massachusetts: Harvard University Press.

NOTAS

1. Os termos *peacebuilding* e *peacekeeping* são frequentemente usados para se referir aos processos de construção e manutenção da paz, respectivamente. Nessa pesquisa, usaremos os termos em português para facilitar a compreensão dos significados dos termos. De acordo com o Comitê de Política do Secretário-Geral (2007) a construção da paz (*peacebuilding*) refere-se a uma gama de medidas específicas para reduzir o risco de conflitos por meio do fortalecimento das capacidades nacionais a todos os níveis de gestão de conflitos, e para lançar as bases para a paz e o desenvolvimento sustentável. As estratégias de construção da paz devem ser coerentes e adaptadas às necessidades específicas de cada país e deverão incluir um conjunto de atividades destinadas a alcançar os objetivos referidos. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>>. A manutenção da paz (*peacekeeping*), segundo a ONU, é uma ferramenta para apoiar os países a fazer a transição entre conflito e paz. Seus três pilares principais são: consentimento das partes, imparcialidade e não uso da força, exceto em autodefesa do mandato. O DDR está incluído nesse processo. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>>.
2. O termo criança-soldado ganha destaque como forma de designar não somente as crianças (meninos e *meninas*) que portam armas, mas também aquelas que desempenham alguma função nas partes beligerantes durante os conflitos como espiãs, cozinheiras, escravas sexuais e mensageiras. A criança-soldado é, pois, a criança que desempenha alguma função junto às partes beligerantes em um conflito armado, de acordo com a definição da Unicef (Unicef 2007).
3. Como a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a Convenção dos Direitos das Crianças (1989), o Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2000).
4. A questão da proteção da criança em conflitos armados foi formalmente consolidada na agenda do Conselho de Segurança da ONU em 1999. A partir disso, o tema ganhou cada vez mais destaque nos documentos internacionais.
5. Também são relevantes os documentos como: Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924); Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 182 sobre a Proibição e Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil (1999); e Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2000).

A REINTEGRAÇÃO DE CRIANÇAS-SOLDADO
NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar uma revisão do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), previsto nos mandatos das Operações de Manutenção da Paz da ONU, sobretudo a partir de 2000, como a principal forma de efetivar a reintegração de crianças-soldado na sociedade.

Palavras-chave: Crianças-soldado; Nações Unidas; Operações de Paz; Reintegração.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to present a review of the Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) process provided in the mandates of United Nations Peacekeeping Operations, particularly since 2000, as the main way to accomplish the reintegration of child soldiers in society.

Keywords: Child soldiers; United Nations; Peace Operations; Reintegration.

Recebido em: 04/05/2017. Aceito para publicação em 04/05/2017.

Pesquisa na educação superior militar: uma perspectiva pedagógica

Research in military higher education: a pedagogical perspective

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 73-90
ISSN 2358-3932

DÉBORA DURAN

INTRODUÇÃO

A problemática que envolve a pesquisa na Educação Superior Militar, focalizada a partir das próprias práticas educativas que se constituem na dinâmica institucional, é bem mais complexa do que pode parecer à primeira vista.

Sem minimizar as pesquisas de caráter histórico, sociológico e antropológico realizadas *de fora para dentro*, interessa-nos, neste trabalho, realizar uma investigação *de dentro para fora*, com base na premissa segundo a qual a Pedagogia é a ciência da Educação, ou seja, a ciência que parte da prática educativa e a ela se dirige. Ao assumirmos tal definição, colocamo-nos diante do desafio de compreender, como professora civil, o objeto de estudo partindo da própria prática para, então, buscarmos nas outras ciências as referências necessárias à construção de um edifício teórico compatível com a complexidade do problema.

Apesar de não representar uma abordagem convencional a respeito do processo de formação profissional do oficialato, entendemos que nosso trabalho pode contribuir para a reflexão crítica sobre as relações entre civis e militares. Diante das contradições que podem impelir sínteses capazes de superar radicalizações, assumimos uma postura propositiva (dialogar sobre educação, com militares, a partir das práticas educativas) em vez de uma abordagem impositiva (argumentar sobre teorias da educação para militares).

Débora Duran – Doutora em Educação (USP), professora do Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias (CEP-FDC) e Assessora Pedagógica do Centro de Educação a Distância do Exército (CEADEx). E-mail: debora-duran@uol.com.br.

Existem inúmeras pesquisas sobre a influência dos governos militares nas transformações da política educacional brasileira, mas há pouco interesse pela investigação sobre as transformações ocorridas na educação dos militares desde o processo de Abertura. Tencionamos discutir os ranços e avanços, ou processos em curso que revelam perspectivas de abertura, destacando-se o diálogo, a cooperação e a parceria com instituições civis de ensino e pesquisa.

A Educação Superior Militar¹ não é um tema recorrente nas investigações realizadas por pesquisadores civis. Como hipóteses possíveis – e prováveis – poderíamos elencar a falta de interesse pelo assunto e a dificuldade de se ter acesso aos estabelecimentos de ensino, aos documentos e, em última instância, à participação efetiva no cotidiano da caserna. Se, entre os pesquisadores civis, as investigações na área não são frequentes, entre os militares o tema também não se constitui num objeto privilegiado de pesquisa. Nesse caso, poderíamos inferir que a pesquisa e, mais especificamente, a pesquisa educacional, nas Forças Armadas, ainda precisa ser mais valorizada e que, em última instância, a Educação Superior Militar seria pouco problematizada.

Mesmo diante das referidas limitações, a instituição militar tem recebido, nas últimas décadas, um olhar mais atento por parte dos pesquisadores em geral. A ampliação dos grupos de pesquisa que se dedicam aos Estudos de Defesa, nas universidades, bem como a gradativa abertura das Forças Armadas no que diz respeito às parcerias acadêmicas, têm propiciado a ampliação do diálogo entre civis e militares. De acordo com Marques e Fucille (2015), os Estudos de Defesa no Brasil estão se fortalecendo como consequência de uma série de fatores. A consolidação de uma pequena comunidade epistêmica, ao longo da década de 1990, com a participação de representantes de diversas universidades brasileiras aliada a um conjunto de iniciativas governamentais, contribuiu para que os temas relativos à defesa nacional passassem a ter mais visibilidade no cenário nacional.

Ainda segundo os referidos autores, merecem destaque a estruturação do Ministério da Defesa, a Política de Defesa Nacional (PDN); a Estratégia de Defesa Nacional (END); o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN); o surgimento dos primeiros Programas de Pós-Graduação com área de concentração em Defesa, a partir de 2000, e a primeira graduação em Defesa na UFRJ, em 2010.

No mesmo sentido, dignas de nota são as propostas de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* das Escolas Militares de Comando e Estado-Maior das três Forças submetidas à avaliação do Ministério da Educação. No ano de 2012, a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército obteve a autorização da Coordenação de Aperfeiçoamento de

Pessoal de Nível Superior (CAPES) para o funcionamento do mestrado acadêmico e, a Universidade da Força Aérea (UNIFA), para o mestrado profissional em Ciências Aeroespaciais. No ano seguinte, o mestrado profissional em Estudos Marítimos, oferecido pela Escola de Guerra Naval (EGN), passou a ser recomendado. Desde 2016, todos os cursos de pós-graduação *stricto sensu* da ECEME são reconhecidos pelo MEC (mestrado, doutorado e pós-doutorado).

Apesar dos esforços conjugados e de uma produção acadêmica crescente, dificilmente encontramos trabalhos que problematizam a Educação Superior Militar sob a ótica pedagógica propriamente dita. Sendo assim, apesar de reconhecermos a importância das contribuições das denominadas ciências da educação, interessa-nos, no teor deste trabalho, discutir a questão da pesquisa na Educação Superior Militar com base na pedagogia, entendida como ciência da educação. Trata-se, pois, de tomá-la não apenas como campo de aplicação teórico-metodológica, mas como prática social constituída em contextos específicos que envolvem valores, fins e políticas.

PEDAGOGIA: DAS CIÊNCIAS NA EDUCAÇÃO À CIÊNCIA DA EDUCAÇÃO

A realidade responde na língua em que é perguntada.

(Santos 2003)

Afinal, qual seria a especificidade de uma pesquisa sobre Educação Superior Militar fundamentada na pedagogia? *A priori*, não há dúvida sobre a relação intrínseca entre educação e pedagogia, mas geralmente há inúmeras imprecisões sobre o que vem a ser pedagogia, isto é, se diz respeito a uma arte, ciência ou arte da ciência educativa.² Uma das ideias mais difundidas é aquela segundo a qual a pedagogia seria uma área que se nutre das contribuições das denominadas ciências da educação, isto é, de conhecimentos produzidos por diversas ciências que tomam os fenômenos educativos como objetos de estudo e que podem contribuir para o seu desvelamento e compreensão. Esta é, sem dúvida, uma visão corrente, mas não é a única possível. Salvo melhor juízo, tais ciências tendem a ver a educação como uma área de aplicação teórico-metodológica, de *fora para dentro*, mas não propriamente como seu objeto de estudo específico, *de dentro para fora*.

Apesar de reconhecermos o valor das ciências da educação, com base nos estudos de Franco (2008), Libâneo (2002), Pimenta (2001) e Ferreira (2014), assumimos que a pedagogia é, por excelência, a ciência da educação, uma vez que parte da prática educativa e a ela se dirige.

A discussão epistemológica dos anos recentes está gestando um novo entendimento da pedagogia e das ciências da educação, frente

às necessidades da prática. Assim, se tem afirmado que a pedagogia, ciência da educação, diferentemente das ciências da educação, toma a prática social da educação como ponto de partida e de chegada de suas investigações.

A pedagogia, enquanto ciência da prática da educação, é, ao mesmo tempo, constituída pelo fenômeno que estuda e o constitui, o que aponta para uma inversão epistemológica, pois até então a pedagogia tem sido considerada um campo aplicado de discursos alheios à educação enquanto prática social. A resignificação epistemológica da pedagogia se dá à medida em que se toma a prática dos educadores como referência e para a qual significa. O objeto da pedagogia é a educação enquanto prática social. Daí seu caráter específico que a diferencia das demais: o de uma ciência da prática que parte da prática e a ela se dirige (Pimenta *apud* Franco 2008, 14).

Com base na pedagogia, anunciamos uma proposta de estudo³ que não exclui e nem tampouco minimiza as pesquisas fecundas que são desenvolvidas no âmbito de outras ciências. Destacamos, apenas, que o foco pedagógico, apesar de suas limitações, permite revelar algumas facetas importantes da Educação Superior Militar pelos olhos de quem atua, diariamente, nos contornos das Forças Armadas. No cotidiano dos estabelecimentos de ensino do Exército Brasileiro, os fenômenos educativos resistem a quaisquer tentativas simplificadoras de análise e interpretação, já que geralmente são mais complexos do que se supõe.

A rigor, temos o desafio de compreender a problemática da pesquisa na Educação Superior Militar tomando a prática cotidiana como ponto de partida e de chegada. Isso significa, em última instância, problematizar as ações educativas que são desenvolvidas na dinâmica institucional e que envolvem, por sua vez, diversas tensões e contradições. Assumir a prática educativa como ponto de partida para a investigação não significa aderir ao pragmatismo, já que o que se pretende é justamente evitar a redução do educacional ao instrucional, pois os problemas pedagógicos não podem ser reduzidos à didática ou à metodologia de ensino – ainda que possam envolvê-las. Tomar a prática educativa como ponto de chegada significa destacar a importância da pedagogia para além da identificação de problemas, enquanto referencial potencialmente capaz de promover a articulação entre práticas e teorias com vistas à elaboração de possíveis soluções comprometidas com a transformação dos processos educativos.

A prática, nesse sentido, não se reduz e nem tampouco se limita aos fazeres das aulas ou das instruções, uma vez que está intimamente relacionada aos valores, aos fins e às próprias políticas educacionais do Exército.

Em outras palavras, o compromisso pedagógico não pode se render a uma concepção instrumentalizadora (como dar boas aulas ou aperfeiçoar as técnicas de ensino). Mesmo que sua legitimidade não seja devidamente reconhecida, a pedagogia tende a desempenhar um papel crucial no processo de organização e orientação das atividades realizadas no âmbito da instituição, de modo que pode interferir nas relações de poder, bem como nas relações interpessoais que permeiam os processos que envolvem a circulação de conhecimentos e a dinâmica dos cursos e das políticas educacionais em vigor (Ferreira 2014).

De acordo com Saviani (1986), as teorias que analisam a realidade educacional e suas relações com a sociedade sem ter como objetivo a formulação de diretrizes capazes de orientar a atividade educativa não podem ser consideradas como pedagógicas. Nesse sentido, entendemos que a pedagogia não é neutra, mas essencialmente política, pois seu compromisso com a educação intencional envolve a investigação dos diversos fatores que interferem na formação humana e, conseqüentemente, a proposição – que não significa imposição – de possíveis perspectivas ou vias de transformação.

A problematização de caráter pedagógico, a rigor, está alinhada com a perspectiva da totalidade. Destarte, toda e qualquer investigação de caráter educacional, ainda que seja delimitada, não pode ser satisfatoriamente desenvolvida com base numa abordagem parcial ou reducionista. No caso específico da Educação Superior Militar, é mister destacar que a pedagogia não deve ser reduzida a uma tecnologia, isto é, a uma área responsável pelo estudo da planificação, das técnicas e dos meios necessários à efetividade dos processos de ensino e aprendizagem. Antes, e sobretudo, essa ciência tenciona compreender, com base nas questões que emergem nas dinâmicas da prática educativa, complexos processos com especial atenção aos aspectos subjetivos, sociais e institucionais (Freire, Albuquerque e Magalhães 2010).

Com base nos argumentos apresentados, notamos que uma pesquisa de cariz pedagógico não é tarefa das mais fáceis. Em primeiro lugar, a investigação sobre a Educação Superior Militar, com base nas práticas, exige a atuação do pesquisador como profissional possuidor de vínculos com a instituição e que seja conhecedor da ciência pedagógica, ou seja, trata-se de uma condição peculiar. Ademais, no plano interno, existem diversos desafios, dentre os quais podemos destacar os que se seguem.

A pesquisa e, como consequência, a problematização, nem sempre é valorizada como condição necessária à compreensão da realidade e ao necessário processo de transformação institucional. A pedagogia, em sentido pleno, não é por todos compreendida, de modo que a prevalência da perspectiva instrumental tende a fragilizar a articulação entre os aspectos his-

tóricos, sociológicos, antropológicos e psicológicos no estudo das questões educacionais. Como já destacamos em trabalhos anteriores, a identificação de um determinado problema não é sinônimo de indisciplina, mas de compromisso profissional e competência intelectual. A esse respeito, mais uma vez, valemo-nos das palavras do Coronel Serrano, ex-subcomandante da ECEME: “é preciso despir a ideia de crítica de uma eventual conotação negativa, pois acredito que uma instituição que não se critique seja uma instituição imóvel, e a imobilidade é degeneradora” (Serrano 2004, p. 46).

Há ainda um fator adicional que diz respeito à incursão de militares e civis que atuam na área em grupos de pesquisa civis, uma vez que dificilmente os problemas da Educação Superior Militar são reconhecidos como relevantes na pauta das discussões acadêmicas. Desse modo, são limitadas as chances para a discussão da referida temática em espaços propícios à elaboração do conhecimento científico e ao consequente diálogo enriquecedor.

PESQUISA COMO PRINCÍPIO CIENTÍFICO E EDUCATIVO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR MILITAR

Feitos os devidos esclarecimentos, pretendemos apresentar algumas considerações sobre as possíveis contribuições de uma perspectiva pedagógica para a investigação sobre a pesquisa na Educação Superior Militar.⁴ Partindo das práticas que se constituem e se revelam nos estabelecimentos de ensino, podemos então compreender melhor os problemas relacionados à pesquisa, bem como apontar para algumas vias de superação.

Em consonância com os argumentos de Saviani (1996), entendemos por problema pedagógico uma questão ou conjunto de questões relacionadas à educação que reclamam por respostas, algo que não se conhece ou que não se compreende e que se faz necessário saber devido à sua importância. O problema de pesquisa, portanto, impõe a busca de respostas – *impõe-se*.

Diante do exposto, seria então razoável perguntar: Por que a pesquisa, no âmbito da Educação Superior Militar, se constitui num problema de pesquisa?

Em primeiro lugar, precisamos esclarecer os motivos pelos quais a ideia de pesquisa passou a assumir um lugar de destaque na educação contemporânea e, mais especificamente, na Educação Superior Militar. Quando falamos em pesquisa na Educação Superior, geralmente nos vêm à mente as ideias relacionadas à produção do conhecimento científico, ao desenvolvimento, ao posicionamento crítico diante da realidade e até mesmo às exigências relacionadas à titulação. De fato, tais aspectos não podem ser desconsiderados quando o assunto é pesquisa. No entanto, como já destacamos em trabalho anterior (Duran 2010), atualmente as configurações

do mundo globalizado apresentam novas exigências à educação, em suas múltiplas dimensões.

Machado (1997) afirma que as relações entre o mundo do conhecimento e o mundo do trabalho têm sofrido intensas transformações. Na Antiguidade, a palavra mais adequada para fazer referência a esses dois mundos seria *separação*, ao passo que na época da Revolução Industrial, séculos mais tarde, o mais correto seria falar em *aproximação*, dada a crescente necessidade de aplicação do conhecimento ao trabalho.

A partir da Segunda Guerra Mundial, com o ritmo acelerado do avanço tecnológico e, posteriormente, com o aprofundamento do processo de globalização, a informação transformou-se no principal fator de produção do sistema capitalista, fenômeno que tem anunciado a quase *fusão* entre os mundos do conhecimento e do trabalho. Atualmente, a pesquisa é condição *sine qua non* à subsistência da sociedade global (Ianni 2000) ou sociedade em rede (Castells 1999), uma vez que o conhecimento científico é aplicado à geração de novos conhecimentos com o apoio das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) que emergem em tempos de Revolução Informacional (Lojkin 1999).

Diante das transformações em curso, de acordo com Vesentini (2007), deparamo-nos com novas geopolíticas que relativizam a guerra militar, já que novos atores e sujeitos são levados em consideração. Visacro (2009), ao discutir as especificidades da Guerra de Quarta Geração (4GW – *Fourth Generation Warfare*), assevera que os desafios atuais impõem às Forças Armadas a formação de um novo tipo de profissional, uma vez que o modelo vigente garantiria, no máximo, uma profissionalização compatível com o perfil dos soldados de segunda geração.⁵ Não por acaso, a Política Nacional de Defesa (PND 2012) e a Estratégia Nacional de Defesa (END 2012) também destacam a importância de se forjar um novo tipo de combatente, isto é, um profissional flexível, versátil e ágil na tomada das decisões. O discurso oficial é claro em relação ao que se espera dos militares no plano ideal, mas deixa às escuras os desafios a serem superados para a consecução das finalidades propostas.

Do ponto de vista pedagógico, entendemos que as novas exigências impostas à profissionalização dos militares apontam, necessariamente, para algumas questões candentes. Dentre elas, não sendo a principal, nem tampouco a menos importante, destaca-se a da pesquisa como princípio científico e educativo. Pensar a pesquisa nesses termos significa reconhecer sua legitimidade não apenas como produto final dos cursos, mas como prática educativa ao longo de todo o processo formativo. Nessa linha de raciocínio, a importância da pesquisa não pode ser reduzida à elaboração de monografias, dissertações e teses para a conferência de titulação.

A rigor, não há dúvidas sobre a importância e a legitimidade da pesquisa voltada à produção do conhecimento científico, já que não é apenas desejável, mas necessária. Contudo, não se trata de fazer a defesa de uma Educação Superior Militar bacharelesca destinada à formação de cientistas profissionais, mas de romper com o modelo de ensino baseado no que poderíamos chamar de “pedagogia da resposta”, um modelo pedagógico fundamentado nas ideias de previsão e controle que se desdobra em metodologias de caráter mecanicista.

Os desafios complexos da contemporaneidade impõem a superação do que se convencionou chamar de paradigma instrucional ou modelo reprodutivista de educação, tanto na educação de civis como de militares. Não se trata de mera coincidência o destaque dado às ideias de flexibilidade, cooperação, autonomia e resolução de problemas nos textos oficiais referentes à educação nacional e, especificamente, àquelas atinentes à defesa nacional. Se o novo cenário da denominada Sociedade da Informação aponta para a necessidade de formação de um novo tipo de profissional civil; no caso dos militares, a situação não é diferente. As finalidades educacionais podem até ser distintas, mas diversos princípios pedagógicos são comuns à formação dos dois grupos, respeitadas as devidas especificidades.

Diante do exposto, Demo (2000) faz um alerta explícito quanto à necessidade de superação da visão corrente, segundo a qual a pesquisa estaria restrita às lides científicas. Ela deve ser reconhecida, ao longo de todo o processo de educação formal, como atividade necessária à formação de sujeitos que sejam capazes de dialogar crítica e criativamente com a realidade circundante, bem como hábeis para compreender a natureza complexa dos problemas que a envolvem. Para o autor, a cultura da resposta imperante nas escolas e universidades geralmente concorre para a formação de imitadores e fazedores de provas.

No caso específico da Educação Superior Militar, a advertência também é válida. As políticas educacionais dos últimos vinte anos – Processo de Modernização do Ensino (PME) e Ensino por Competências – explicitam a importância do aprender a aprender, da autonomia e de novas metodologias. No entanto, a superação dos modelos pedagógicos tradicional e tecnicista ainda se constitui num desafio a ser superado. Diga-se de passagem, nem sempre a superação do modelo tradicional ocorre *paripassu* com a superação do modelo tecnicista, já que não raro se confunde educação de qualidade com quantidade de técnicas de ensino, para além das aulas expositivas.

Diante do exposto, entendemos que a prática da pesquisa, se for devidamente reconhecida como princípio educativo ao longo do processo formativo, também irá se desdobrar em trabalhos científicos de qualidade, como consequência. Portanto, as expectativas de trabalhos inovadores na

pós-graduação *lato e stricto sensu* não poderão ser plenamente atendidas se não houver um trabalho intensivo e sistematizado durante a graduação.

PESQUISA COMO DESAFIO PEDAGÓGICO

As peculiaridades da Educação Superior Militar apontam para a pesquisa como um grande desafio pedagógico. Nesse sentido, a compreensão da problemática que a envolve nas práticas dos estabelecimentos de ensino reclama por uma reflexão de caráter interdisciplinar fundamentada nos estudos históricos, sociológicos, antropológicos e psicológicos.

A história da Educação Militar é marcada por diversos dilemas e desafios. Dentre os dilemas, talvez um dos principais esteja relacionado à falta de precisão sobre a finalidade da formação dos oficiais. Motta (1998) e Carvalho (2005) destacam o impasse histórico entre a defesa do perfil dos tarimbeiros, voltados ao combate, à prática; e dos bacharéis, voltados à intelectualidade e à atuação política. Em certo sentido, esse dilema permanece até os dias atuais, sendo que a prática da pesquisa é comumente atrelada ao bacharelismo. Mesmo diante das transformações do mundo contemporâneo e do que poderíamos chamar de novas guerras, no senso comum da caserna a ideia de pesquisa está descolada e deslocada da prática, por ser considerada como atividade intelectual e meramente teórica. Não há, entre os militares, um consenso geral sobre a importância da pesquisa na educação formal (inicial e continuada) e nem tampouco em relação às suas atividades laborais.

Um detalhe que merece especial destaque diz respeito ao Estatuto de 1810, documento de criação da Real Academia Militar. Em seu teor, o Conde de Linhares registrou diversas orientações de caráter didático, destacando-se a importância dos exercícios de recapitulação e a aplicação prática dos conhecimentos teóricos. Em relação à pesquisa, temos a gênese do que hoje denominamos de pesquisa como princípio educativo.

Mas, nesses preciosos sábados não se visava apenas, à fixação da matéria aprendida. Neles, o professor procuraria desenvolver no aluno o gosto da pesquisa (“preparando-lhes o espírito para tentarem a descoberta”) e a capacidade inventiva (“despertando o gênio inventor de que a natureza possa ter dotado alguns dos discípulos”). E, para tal fim, deveria colocar os alunos diante daquilo que hoje chamamos “tarefas de estudo” (“dará de certas em certas épocas problemas”), ajustados à capacidade de cada um (“análogos ao aproveitamento dos discípulos”) (Motta 1998, 29).

Ao que tudo indica, os ideais pedagógicos que inspiraram o idealizador da academia eram compatíveis com o que posteriormente seria chamado de

pedagogia ativa. No entanto, a análise histórica de Motta (1998) revela que tal concepção muitas vezes ficou restrita à letra fria da lei, já que a articulação entre teoria e prática, a pesquisa e outras iniciativas inovadoras nunca foram, de fato, implementadas em sua plenitude. Dos primórdios aos dias atuais, o modelo pedagógico tradicional ainda não foi completamente superado e a problemática metodológica reveste-se de grande complexidade.

No que diz respeito aos aspectos socioantropológicos, de acordo com Castro (2004, 34), “comparada a outras profissões, a militar representaria um caso-limite sociológico, contribuindo para uma grande coesão ou homogeneidade interna (“espírito de corpo”), mesmo que frequentemente e ao preço de um distanciamento entre os militares e o mundo civil”. Numa perspectiva pedagógica, essa afirmação leva-nos a refletir sobre a homogeneidade⁶ como uma das características do Sistema de Educação e Cultura do Exército.

Uma parte significativa dos conteúdos curriculares dos cursos é definida e fundamentada na doutrina, manuais, diretrizes, normas, regulamentos e outros materiais de referência produzidos pela própria instituição. Como consequência de um processo de profissionalização peculiar, ocorre um gradativo distanciamento do mundo civil e, em certo sentido, o direcionamento do repertório profissional e cultural. As poucas oportunidades para o confronto entre diferentes perspectivas acabam por gerar uma certa dificuldade na compreensão de problemas e de suas possíveis soluções numa perspectiva complexa.

No que diz respeito à forma, a legislação deve ser rigorosamente cumprida por todos os estabelecimentos de ensino, respeitadas algumas peculiaridades. As normas relacionadas à elaboração de currículos, metodologia de ensino e avaliação são comuns à instituição como um todo e, a princípio, não há nenhum impeditivo formal em relação à pesquisa, em sentido geral. Ao contrário, por meio de uma análise minuciosa da legislação educacional dos últimos vinte anos, pudemos constatar que a ideia de pesquisa, em si, não é um problema, ainda que possa estar envolta em algumas contradições. Contudo, na dinâmica das práticas educativas encontramos diversos entraves para que o potencial da pesquisa seja devidamente explorado, principalmente em função do processo de avaliação que, não raro, está atrelado ao processo de classificação.

Quando o assunto é avaliação, a reflexão pedagógica aponta para a necessidade de uma análise dos aspectos relacionados à psicologia, especificamente das teorias da aprendizagem que norteiam as práticas educativas na Educação Superior Militar. Como ponto de partida, devemos esclarecer que a classificação dos alunos depende da nota final, e esta, por sua vez, impõe a ordem de escolha para as transferências ao término da graduação

em Ciências Militares realizada na AMAN. Apesar dos esforços envidados pela instituição no intuito de valorizar o desempenho profissional ao longo da carreira, a classificação ainda impera em certos processos de transferência, promoção e escolha para missões no exterior. A *aristocracia do grau* revela-se, inclusive, no processo de socialização entre os próprios militares.

Nos demais cursos que envolvem classificação, a avaliação define a vida do militar e a de sua família e, por esse motivo, há grande preocupação com a objetividade dos instrumentos de avaliação. Diante desse quadro que exige uma mensuração precisa, geralmente a prova formal é eleita como instrumento de avaliação somativa ao término dos cursos cujas portarias de criação determinam a classificação. Não por acaso, as normas que orientam a elaboração das provas são muito rigorosas, devidamente alinhadas com o tecnicismo fundamentado no comportamentalismo de Skinner e na taxionomia da Bloom.

Na prática, o processo avaliativo deve estar ancorado em questões cujos enunciados exijam respostas para as quais seja possível atribuir “gaivotas”⁸ com a máxima precisão. Com foco na previsão e controle dos resultados, a correção minuciosa das respostas deve estar de acordo com o conteúdo dos gabaritos previamente elaborados pelos instrutores e professores.

Apesar de ser bem-intencionado e organizado, esse processo representa um nó górdio no que diz respeito às perspectivas de inovação pedagógica e à própria pesquisa enquanto princípio científico e educativo. Como as provas definem a vida profissional dos oficiais, é evidente que os esforços de estudo são direcionados com vistas ao melhor resultado possível num processo altamente competitivo. Sendo assim, importa estudar o conteúdo que cai na prova e, ademais, o modo pelo qual será cobrado. Se a prova geralmente é elaborada com base em padrões previsíveis, então o esforço máximo dos discentes se dá no sentido da reprodução, ou seja, a resposta deverá estar de acordo com o gabarito ou o mais próximo possível da solução-padrão. Por não valer nota e por não contribuir para a efetiva consecução do grau almejado, em termos de conteúdo e forma, a pesquisa passa a ser relegada a segundo plano.

Outro aspecto que merece especial atenção diz respeito ao descompasso entre as propostas inovadoras inerentes às políticas educacionais do último vintênio e a questão da avaliação. Nas práticas cotidianas, existe um dilema entre a metodologia das aulas e a metodologia das provas, já que nem sempre é possível garantir total coerência entre as situações dinâmicas e interativas promovidas em algumas aulas/instruções e o caráter ainda conservador da avaliação somativa. Apesar dessa limitação que permanece como um desafio a ser superado, no que diz respeito às avaliações diagnóstica e formativa, vale destacar que já podem ser identificados avanços considerá-

veis, de modo que alguns instrutores e professores civis têm apresentado alternativas diversificadas para tal fim.

Em face do exposto, entendemos que existem diversas especificidades que são próprias da Educação Superior Militar. No entanto, existem pontos de convergência em relação aos desafios da Educação Superior em geral, destacando-se a falta de orientadores experientes, a sobrecarga de trabalho dos instrutores e docentes, a falta de tempo destinado à pesquisa, a dificuldade de problematização e a própria redação acadêmica, no caso dos alunos, o que inclui as dificuldades relacionadas à fundamentação teórico-metodológica e à normatização.

CONCLUSÃO

A pedagogia, apesar de não ser frequentemente assumida como base teórica no âmbito dos estudos sobre Defesa, revela-se como ciência capaz de contribuir de forma efetiva para a pesquisa sobre a Educação Superior Militar. Assumida como ciência da educação, a pedagogia reconhece a prática como seu ponto de partida e de chegada, de modo que a problematização de caráter pedagógico tem sua gênese na própria dinâmica da educação formal que se dá nos estabelecimentos de ensino. Não se trata, como vimos, de tomar a educação como campo de aplicação, mas de reconhecê-la como prática social constituída em contextos específicos que envolvem valores, fins e políticas. A pedagogia, portanto, não se reduz a uma tecnologia e nem é neutra.

Do ponto de vista pedagógico, o problema da pesquisa na Educação Superior Militar reveste-se de grande relevância social, uma vez que aponta para a necessidade de uma nova cultura de aprendizagem que seja capaz de superar os modelos tradicional e tecnicista de ensino. Em tempos de cibercultura, no contexto do mundo globalizado, o paradigma instrucional não é mais adequado e nem tampouco suficiente para a formação dos combatentes do século XXI. O perfil do militar exigido na contemporaneidade não mais se limita às ações responsivas, já que as novas configurações da guerra apontam para a necessidade de profissionais que sejam capazes de reconhecer a complexidade dos problemas e, conseqüentemente, de vislumbrar diversas vias de solução.

Reconhecer a legitimidade da pesquisa enquanto princípio científico e educativo é condição *sine qua non* à superação da “pedagogia da resposta”, um desafio comum às instituições de ensino militares e civis. No caso específico do Exército Brasileiro, as políticas educacionais das duas últimas décadas, denominadas Processo de Modernização do Ensino (PME) e Ensino por Competências, revelam-se como horizontes promissores no que diz res-

peito a novas perspectivas metodológicas. Ainda que possamos, no plano legal, identificar diversos vetores de transformação, o cotidiano real nos revela que muitos desafios ainda precisam ser superados. Dentre eles, destacam-se o dilema da avaliação aliada ao processo de classificação, o ideário segundo o qual pesquisa é sinônimo de bacharelismo e a falta de condições efetivas para a realização de atividades afins. Por outro lado, no que diz respeito à produção do conhecimento científico, o reconhecimento dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* da ECEME representa um verdadeiro marco na Educação Superior Militar. O diálogo com instituições civis de ensino e pesquisa e a produção acadêmica estão sendo ampliados gradativamente como consequência do trabalho colaborativo de docentes civis e militares.

Parafrazeando Olson (1995), reconhecemos que a pesquisa não é o único problema, mas também não é a única solução. Ainda assim, importa destacar que a valorização da pesquisa na formação inicial e continuada do oficialato pressupõe a abertura, em suas múltiplas dimensões. Das repostas às perguntas, a prática da pesquisa pode contribuir para a ampliação dos conhecimentos e dos referenciais de estudo, para a compreensão dos conflitos contemporâneos na perspectiva da complexidade e, fundamentalmente, para o diálogo necessário entre civis e militares em prol da consolidação de uma cultura de Defesa.

Propomos, assim, um trocadilho que sintetiza a ideia de complementaridade na formação profissional militar: nem tarimbeiros, nem bacharéis: “tarimbéis”! Teoria e prática, habilidade operacional e *performance* intelectual devem ser consideradas como faces indissociáveis da Educação Superior Militar. Eis o desafio pedagógico relacionado à pesquisa como princípio científico e educativo.

REFERÊNCIAS

- Cambi, F. 1999. *História da Pedagogia*. São Paulo: UNESP.
- Castells, M. 1999. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Castro, C. 2004. *O espírito militar. Um antropólogo na caserna*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Carvalho, J. M. de. 2005. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Demo, P. 2000. *Pesquisa – princípio científico e educativo*. 7. ed. São Paulo: Cortez.
- _____. 2002. *Educar pela pesquisa*. 5. ed. Campinas: Autores Associados.

Duran, D. 2010. “Ciências Militares, Militares e Ciência: o desafio da pesquisa no Exército Brasileiro”. In: Gomes, J. C., Schaffel, S. L., Duran, D. *Ciências Militares em Foco*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal (CEP).

Ferreira, L. S. 2014. “Pedagogia como ciência da educação: retomando uma discussão necessária”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 91 (227), 233-251.

Franco, M. A. S. 2008. *Pedagogia como ciência da educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez.

Freire, F. F., Albuquerque, A. C., Magalhães, S. M. da C. 2010. “Uma concepção pedagógica de Ensino Militar: reflexões para a elaboração de um plano de desenvolvimento do ensino militar”. In: Gomes, J. C., Schaffel, S. L. *Currículo: limites e possibilidades*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal (CEP).

Gomes, J. C., Schaffel, S. L., Duran, D. 2010 *Ciências Militares em Foco*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal (CEP).

Ianni, O. 2000. *A sociedade global*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Libâneo, J. C. 2002. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* 6. ed. São Paulo: Cortez.

Lojkin, J. 1999. *A Revolução Informacional*. São Paulo: Cortez.

Machado, N. J. 1997. *Cidadania e Educação*. São Paulo: Escrituras.

Magalhães, S. M. da C. 2015. *O Processo de Modernização do Ensino no Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: [s/n].

Marques, A., Fucille, A. 2015. “Ensino e Pesquisa em Defesa no Brasil: Estruturação do Campo e Desafios”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2 (2), 53-69.

Motta, J. 1998. *Formação do oficial do Exército Brasileiro: Currículos e regimes na Academia Militar – 1810-1944*. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas.

Olson, D. R., Torrance, N. 1995. *Cultura escrita e oralidade*. São Paulo: Ática.

Pimenta, S. G. 2001. *Pedagogia, Ciência da Educação?* 3. ed. São Paulo: Cortez.

Santos, B. de S. 2003. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez.

Saviani, D. 1986. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 8. ed. São Paulo: Cortez.

Serrano, M. O. L. S. 2004. Cultivar talentos. *PADECEME*, 8, 44-47.

Vesentini, J. W. 2007. *Novas geopolíticas*. São Paulo: Contexto.

Visacro, A. 2009. *Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto.

NOTAS

1. No Exército Brasileiro, os estabelecimentos de ensino são subordinados ao Departamento de Educação e Cultura (DECEX), que por sua vez é constituído por diversas diretorias. No caso específico da Diretoria de Educação Superior Militar (DESMil), os estabelecimentos de ensino a ela subordinados são os seguintes: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO); Escola de Saúde do Exército (EsSEX); Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEX); Academia das Agulhas Negras (AMAN); Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEX) e Centros de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR) do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife. Vale destacar que existem outros estabelecimentos de ensino nos quais são realizadas atividades de pesquisa, apesar de serem subordinados a outras diretorias, como é o caso do Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias (CEP-FDC) e do Instituto de Pesquisa de Capacitação Física do Exército (IPCFEX), dentre outros. Ademais, merece ainda destaque o Instituto Militar de Engenharia (IME) que não é subordinado a nenhuma diretoria do DECEX, mas ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT).
2. Para um estudo mais aprofundado sobre esse dilema conceitual, ver Franco (2008) e Cambi (1999).
3. O teor deste trabalho apresenta algumas reflexões que norteiam a pesquisa em andamento no estágio pós-doutoral da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME): “Pesquisa na Educação Superior Militar: políticas e práticas”. Trata-se de uma investigação sobre as políticas educacionais dos últimos vinte anos e suas implicações na prática educativa, destacando-se a linha de ensino militar bélico.
4. De acordo com o Regulamento da Lei de Ensino do Exército, o ensino no Exército desenvolve-se em quatro Linhas de Ensino Militar: Bélico, destinada à qualificação continuada de pessoal necessário à direção, ao preparo e ao emprego da Força Terrestre; Científico-Tecnológico, destinada à qualificação continuada de pessoal necessário à direção e à execução das atividades científico-tecnológicas; de Saúde, destinada à qualificação continuada de pessoal necessário à direção e à execução das atividades de saúde; e Complementar, destinada à qualificação continuada de pessoal necessário ao desempenho de atividades não enquadradas nas linhas anteriores e definidas em legislação específica. As questões discutidas neste texto estão focadas na Linha de Ensino Militar Bélico, em sentido amplo, já que cada estabelecimento de ensino apresenta suas próprias peculiaridades, dinâmicas e *modus operandi* que não podem ser generalizados em sua totalidade.

5. De acordo com o autor, a segunda geração diz respeito à “guerra do atrito”, linear, com padrões formais de planejamento e métodos rígidos de execução. O propósito é “concentrar o máximo de poder relativo de combate e cerrar sobre o inimigo para destruí-lo”.
6. O reconhecimento da homogeneidade não pode, contudo, ser tomado em sentido absoluto, mas relativo. A esse respeito, Magalhães (2015) sustenta que as instituições militares não são totalmente homogêneas, nem tampouco monolíticas e petrificadas.
7. Esse termo foi cunhado pelo aluno Major Marcos Gomes de Oliveira numa aula do Curso de Coordenação Pedagógica, no Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias (CEP-FDC), e diz respeito à extrema valorização da classificação, do grau, principalmente em relação aos “zeros de turma” (do primeiro ao nono colocados na AMAN).
8. As gavotas correspondem aos escores, ou seja, à pontuação alcançada na apresentação de respostas corretas.

PESQUISA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR MILITAR:
UMA PERSPECTIVA PEDAGÓGICA

RESUMO

As questões relacionadas à Educação Superior Militar podem ser investigadas com base em diferentes aportes teóricos. Como contribuição e como desafio propomos, nos contornos deste trabalho, um foco pedagógico para o estudo sobre a pesquisa como princípio científico e educativo na Educação Superior Militar.

Palavras-chave: Pesquisa; Educação Superior Militar; Pedagogia; Exército.

ABSTRACT

Issues related to Military Higher Education can be investigated based on different theoretical contributions. As a contribution and challenge, we propose, in the context of this work, a pedagogical focus for the study on the research as a scientific and educational principle in Military Higher Education.

Keywords: Search; Military Higher Education; Pedagogy; Army.

Recebido em: 04/05/2017. Aceito para publicação em 04/05/2017.

O impacto das revoluções na ordem mundial: uma ausência nos Estudos de Defesa

Revolution's impact on world order: an absent element on Defense Studies

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 91-101
ISSN 2358-3932

PAULO G. FAGUNDES VISENTINI

O custo da maior integração acadêmica com o mundo 'real' foi uma crescente concentração naqueles aspectos da 'realidade' considerados como adequados pelos financiadores, nos níveis corporativo e estatal.

Fred Halliday

O século XX, segundo Hannah Arendt, foi moldado por guerras e revoluções, mas a pesquisa e o ensino das relações internacionais têm tratado os dois temas de forma diferenciada. Há muitos cursos, centros especializados e revistas sobre a questão da guerra, mas a revolução como tema internacional tem sido negligenciada. Como lembrava Fred Halliday (1999), não há revistas especializadas na questão. Por outro lado, as "Revoluções Tardias" (anos 1970-1980) ocorreram durante a crise e a transformação da economia e do sistema mundial e tiveram efeitos importantes, mas foram vítimas do "Fim da História" (Fukuyama), como se o fim da Guerra Fria houvesse anulado seus impactos. É notável como até alguns acadêmicos pouco sabem dos processos que marcaram essas duas décadas, e apenas encaram a China e o Vietnã como Estados pós-revolucionários "Reformados" e o Irã, Cuba e Coreia do Norte como "Estados Renegados".

A dimensão histórica é amplamente secundária nos estudos de defesa e na análise das relações internacionais contemporâneas, e necessita ser resgatada. Tal resgate representa tanto uma questão histórica como teórica. As relações internacionais, bem como as questões de defesa, como área dominada pela ciência política, têm sido um campo de estudos marcado

por teorizações de caráter instrumental. Sem a autonomia internacional lograda por suas revoluções, China e Vietnã não teriam o desenvolvimento que agora possuem. Sem a construção do Estado, de elites dirigentes e das transformações sociais promovidas por processos revolucionários, a situação de Angola, Moçambique, Etiópia e Irã, por exemplo, não teriam permitido o protagonismo internacional dos mesmos.

Halliday (1983) observa que durante esse período, em pouco mais de uma década, ocorreram quatorze revoluções no Terceiro Mundo. Elas tiveram expressivo impacto regional, gerando tendências e contratendências, bem como violentos conflitos internacionalizados e guerras civis. Devido ao equilíbrio de poder então existente e às transformações por que passava a economia mundial, elas acabaram afetando o sistema internacional. Na segunda metade da década de 1970 encerrou-se a “Coexistência Pacífica” e teve início uma Segunda (ou Nova) Guerra Fria nos anos 1980. Tudo isso contribuiu para uma mudança profunda das relações internacionais, que teve como pivô a implosão do campo soviético e para o desequilíbrio de poder que se seguiu e ainda desestabiliza o sistema mundial (Fontaine, 1995).

REVOLUÇÕES, A DIMENSÃO AUSENTE NOS ESTUDOS INTERNACIONAIS DE DEFESA

Uma análise histórica mais profunda e objetiva nos mostra que o século XX foi marcado por diversas rupturas e experiências revolucionárias, em todos os continentes, com características intrínsecas e variadas. Além disso, elas marcaram a agenda internacional de maneira profunda e condicionaram a história mundial e a própria evolução do capitalismo. Com as derrotas que marcaram os regimes de tipo soviético ou por eles apoiados, na passagem da década de 1980 à de 1990, instituiu-se um silêncio, coberto por alguns clichês jornalísticos. Hoje, mais de um quarto de século depois, já existe renovado interesse em conhecer o tema. Na Europa e na América do Norte, surgem obras rigorosamente acadêmicas sobre as revoluções e regimes socializantes.

A partir das experiências revolucionárias da transição do Absolutismo ao Liberalismo do mundo burguês que emergia em torno do Atlântico Norte (Revolução Inglesa de 1642, Revolução Americana de 1776, e Revolução Francesa de 1789), forma-se a noção contemporânea de revolução. Ela constitui tanto o instrumento de tomada do poder político, em geral de curto prazo, como um processo político, social e econômico de mudança da sociedade, incluindo a transformação do bloco de poder, em geral de longo prazo. A Revolução Inglesa foi precoce e a Americana periférica (embora com efeitos na América Latina). Já a Francesa introduziu o

elemento ideológico e social nas relações internacionais, de profundos impactos sistêmicos, rapidamente se transformando numa revolução (e numa contrarrevolução) internacionalizada (Chan e Williams 1985). Também transformou completamente a arte da guerra e dos exércitos.

As Revoluções e seus regimes

Para fins teóricos e metodológicos desse estudo, revolução significa uma mudança política brusca, geralmente violenta (mas nem sempre), com a derrubada de um regime e a luta pela construção de outro novo. Esta ruptura na ordem vigente busca efetuar alterações estruturais nos ordenamentos jurídico-político e socioeconômico. O elemento deflagrador de tal evento pode ser um levante popular, uma insurreição armada, um golpe de Estado ou até mesmo uma transição política relativamente pacífica. Mas para estes elementos conjunturais serem eficazes, é necessário haver condições políticas objetivas favoráveis, domésticas e externas (Richards 2004).

Além das revoluções burguesas, das revoluções democrático-burguesas (com participação ativa da população) e das revoluções socialistas propriamente ditas, durante a segunda metade do século XX, desenvolveram-se as revoluções democrático-populares, especialmente em países periféricos. Trata-se das revoluções de libertação nacional, das democráticas, das anti-imperialistas e das “antifeudais” do Terceiro Mundo, geralmente ligadas à descolonização e ao nacionalismo. Nelas, os elementos deflagradores foram revoltas populares, mobilizações reformistas, golpes de Estado (inclusive militares) e lutas de guerrilha como as teorizadas e promovidas por Mao Zedong, Ho Chi Minh, Fidel e Raúl Castro e Che Guevara, Amílcar Cabral, entre outros (Silva, 2004). Nelas, havia uma aliança entre segmentos da pequena burguesia e do campesinato, além de setores do operariado.

As teorias da revolução e do socialismo ainda estão fortemente centradas nos casos europeus, sendo limitados o conhecimento e a reflexão sobre as experiências do Terceiro Mundo, em geral mais recentes e menos documentadas. Comumente, insiste-se em que os países periféricos “não estariam preparados” para a Revolução e para o socialismo, segundo uma interpretação restritiva. Ocorre que, durante a fase do imperialismo europeu, as contradições sociais mais agudas se deslocaram do centro para a periferia, onde o processo de proletarianização se tornou mais acentuado, com o êxodo rural e a implantação da agricultura voltada ao mercado. É importante ressaltar que a dimensão internacional, já significativa nas revoluções clássicas, se torna ainda mais decisiva no quadro da crescente internacionalização aprofundada pelo capitalismo na periferia (Davis 1985).

Diferentemente do capitalismo, a dimensão política é a instância predominante e, assim, a economia é organizada segundo o princípio do planejamento econômico central (em lugar do mercado), com a propriedade coletiva dos grandes meios de produção e a estatização dos bancos e do comércio exterior. A sociedade tende a ser incorporada num organismo único, com políticas que buscavam a eliminação gradual das desigualdades e da universalização de políticas sociais como educação, saúde, habitação, transporte público, emprego e lazer. Este processo, num quadro de tensão extrema, foi materializado, historicamente, através de mecanismos autoritários e repressivos, embora socialmente paternalistas.

Revoluções e política internacional

As revoluções sempre estão relacionadas a fatores tanto internos quanto externos e, na sequência de sua concretização, necessariamente geram um impacto internacional na medida em que afetam regras internas nas quais a ordem (capitalista) internacional se baseia. “As Revoluções são eventos internacionais em suas causas e efeitos”, como lembra Fred Halliday (2007, 148). Neste sentido, inspiram forças políticas de outros países, tanto simpatizantes como adversárias. Normalmente as revoluções dão origem a guerras externas, geralmente associadas a guerras civis internas ou são delas resultantes.

Assim ocorreu na Rússia (cuja Revolução aconteceu durante a Primeira Guerra Mundial) e na China, países de grande relevância na ordem internacional. Nelas, ocorreram invasões externas, guerra civil e outros efeitos mundiais, como a criação da III Internacional (Comunista) e, posteriormente, a existência mais fluida do Movimento Comunista Internacional. Mas também foi o caso da Coreia, do Vietnã, de Cuba e da Nicarágua, nações menores da periferia do sistema mundial. As duas primeiras, apesar disso, adquiriram significado estratégico por estarem na fronteira da China, zona onde o socialismo não estava consolidado.

Os dois últimos casos implicaram alterações dentro de área de influência direta dos Estados Unidos, caso de Cuba, que também teve grande atuação mundial no Terceiro Mundo, sobretudo através do Movimento dos Países Não Alinhados. Já a Coreia do Norte encontrava-se na fronteira chinesa e ao lado do Japão, zona estratégica para Washington, e a guerra de 1950-51 teve repercussão global. No mundo islâmico e no continente africano, por outro lado, esse aspecto revestiu-se de maior complexidade, dado que a construção do Estado nacional ainda se encontrava em fase inicial e, no primeiro caso, estava localizado na zona geopolítica do petróleo.

No caso africano, igualmente, as revoluções ocorreram durante a fase inicial de formação do Estado-nação, na esteira do colapso do aparato burocrático e repressivo colonial, com a exceção da Etiópia, onde ocorreu a conquista do aparelho estatal, que foi transformado e reforçado. Dessa maneira, as revoluções africanas alteraram o precário equilíbrio que ia se estabelecendo entre os jovens e frágeis Estados, gerando amplo efeito destabilizador. Já a Revolução Iraniana teve características distintas, pois a corrente vitoriosa não se apoiou numa visão marxista, representando um movimento nacionalista, anti-imperialista e uma reação cultural ao Ocidente. Mas seu impacto internacional foi semelhante.

PERIODIZAÇÃO E TIPOLOGIA DAS REVOLUÇÕES DO SÉCULO XX

O socialismo de orientação marxista logrou, ao longo do século XX, impulsionar um conjunto de revoluções vitoriosas em sucessivas ondas. A primeira delas teve lugar na esteira da Primeira Guerra Mundial, com o triunfo da Revolução Russa e a construção do socialismo na URSS. A Revolução na Mongólia, por circunstâncias particulares, fez parte desse período. A segunda, decorrente dos movimentos antifascistas e dos resultados da Segunda Guerra Mundial, afetou o Leste europeu, tanto através das “revoluções pelo alto” apoiadas por Moscou, que constituiriam as Democracias Populares, quanto como por meio das revoluções autônomas da Iugoslávia e da Albânia. É importante ressaltar que países como a Alemanha, a Hungria, a Tchecoslováquia e a Bulgária protagonizaram, no final da Guerra (1918-23), revoluções e até (efêmeros) regimes socialistas, com a esquerda sendo, posteriormente, derrotada, às vezes por intervenção externa.

A terceira, que vinha se desenvolvendo paralelamente à anterior, teve como epicentro a Revolução Chinesa, iniciada já na década de 1920, caracterizada pela questão camponesa. Após um quarto de século de guerrilhas e guerras, a nação mais populosa do planeta tornou-se um regime socialista. A Revolução Coreana e a primeira etapa da Indochinesa fazem parte dessa fase. As revoluções marxistas e regimes engendrados na primeira metade do século XX ocorreram “na periferia do centro”, ou seja, as potências capitalistas industriais que dominavam o centro do sistema entraram em conflito aberto (corrida imperialista, Primeira e Segunda Guerra Mundiais), enquanto lutavam por redefinir o sistema mundial e, dentro dele, a posição hegemônica. Assim, foi possível a vitória de duas revoluções e regimes estruturantes de nova realidade mundial, a soviética e a chinesa, que se encontravam na periferia do espaço geopolítico afetado pela gigantesca confrontação e transformação, bem como de alguns países membros.

Finalmente, na quarta e última, o movimento de descolonização e o nacionalismo do Terceiro Mundo protagonizaram o triunfo de diversas revoluções de orientação socialista, como a cubana, a vietnamita, a afegã, a sul-iemenita e as africanas dos anos 1970. Elas ocorreram na segunda metade do século XX “no centro da periferia”, isto é, na região meridional do planeta ainda não industrializada, onde ocorria a expansão do *desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo* (Westad 2007; Davis 1985).

Dentre as referidas, apesar dos limitados recursos, duas acabaram se tornando paradigmáticas e tendo efeitos sistêmicos por todo o mundo, a cubana e a vietnamita. Evidentemente, elas estiveram ligadas e dependeram das duas grandes revoluções fundacionais, mas desenvolveram uma dinâmica própria. O caso da Revolução Iraniana pode ser enquadrado nessa categoria, embora seu desdobramento tenha sido diferente como projeto pós-revolucionário. De qualquer forma, a “islamização” do processo revolucionário não anula sua base republicana, modernizadora, anti-imperialista (mas não anticapitalista) e internacionalista (Haghighat, 1985). Também nessa fase se encontram os casos da Argélia e de outras revoluções dos anos 1950-1960.

CONCLUSÃO

O marco teórico deste artigo embasou-se, primordialmente, nas análises desenvolvidas na obra *Revolution and world politics: The rise and fall of the sixth great power*, de autoria de Fred Halliday, bem como em outros estudos do mesmo autor, identificados na bibliografia. Da mesma forma, busca elementos nas obras de Armstrong (1993), Buzan e Weaver (2003), Calvert (1984), Davis (1985), Gladstone, Gurr e Moshiri (1991), Kissinger (1973), Kolko (1994), Skocpol (1979), Schutz e Slater (1990), Toynbee (1963) e Westad (2007).

Academicamente, as Relações Internacionais iniciaram como estudo da guerra como ato agressivo racional e deliberado, e não como a internacionalização de um conflito social. A própria Carta da ONU se preocupa com a ordem mundial como se ela fosse separada da situação interna dos Estados. Na mesma linha, a Ciência Política anglo-americana considera a revolução como uma quebra de processos regulares. Até a publicação da obra de Theda Skocpol (que de certa forma atualiza o clássico de Barrington Moore Jr., *As origens sociais da ditadura e da democracia*), as revoluções eram encaradas como fenômenos internos. Jack Goldstone (Gladstone, Gurr e

. Halliday, Fred. 1999. *Revolution and world politics: The rise and fall of the sixth great power*. London: Macmillan Press.

Moshiri 1991), por sua vez, enfatizou que fatores internacionais (tais como pressões econômico-fiscais e política de alianças desestabilizadoras) enfraqueciam o Estado e provocavam revoluções.

Realistas e neorrealistas como Kenneth Waltz, ao não relacionarem as dimensões interna e externa, ignoram que a maioria das alianças visam impedir as revoluções dentro de Estados membros. Certamente as revoluções não podem escapar ao sistema previamente existente, mas elas forçam sua mudança e representam momentos de transição para um mundo novo, embora as Relações Internacionais as percebam como “colapso” (ou ruptura negativa, antissistêmica).

Cabe destacar que toda a revolução tenta internacionalizar-se, da mesma forma que a contrarrevolução (busca de homogeneidade), geralmente sem sucesso. Assim, os limites da “exportação da Revolução” (ou da contrarrevolução), geram tréguas, redução da retórica ideológica e uma postura mais diplomática. Todavia, isso não significa que as revoluções tenham sido “socializadas”, pois, segundo Halliday (1999, 187),

[...] enquanto suas ordens internas pós-revolucionárias permanecerem intactas, elas continuam a representar um desafio ao sistema de outros Estados.

Para a sociologia histórica, o “internacional” criou o Estado, e não o contrário, e no tocante aos processos revolucionários aqui estudados em sua dimensão internacional, cabe ressaltar que guerras geram revoluções e vice-versa. Nos casos analisados, por exemplo, percebe-se que as revoluções dos anos 1970 levaram a guerras convencionais na periferia (com envolvimento de grandes potências), para as quais a comunidade internacional não estava preparada. Além disso, no plano regional o maior impacto não é tanto a ação deliberada, mas o exemplo, que serve de catalisador contra a ordem estabelecida.

Mesmo o marxismo, que supostamente poderia explicar as revoluções que produz, possui limitações explicativas. Uma delas é ter poucos elementos para analisar as diferenças entre as várias revoluções e a persistência da questão nacional. Uma exceção se encontra em Brucan (1974). Outro é que a ênfase nos elementos “infraestruturais” os conduz a uma análise que privilegia as relações capitalistas sistêmicas em escala global. Paradoxalmente, pouca atenção é dada às possibilidades de revoluções. Wallerstein, por exemplo, aposta nos movimentos sociais antissistêmicos e Arrighi (1996) navega pelos ciclos econômicos sem encontrar-se com as revoluções nem lidar adequadamente com Estados pós-revolucionários como a China. Pensam o sistema internacional como um sistema socioeconômico global (capitalista) sobreposto a estruturas políticas secundárias.

Metodologicamente, Halliday sugere quatro instrumentos que serão utilizadas como elementos de pesquisa: a) *causa*: até que ponto o “internacional” produz a revolução; b) *política externa*: como os Estados Revolucionários conduzem as relações com outras nações; c) *respostas*: qual é a reação dos outros Estados; d) *formação*: como num período mais longo os fatores internacionais e do sistema mundial constroem o desenvolvimento interno pós-revolucionário dos Estados e condicionam sua evolução política, social e econômica.

Esses elementos representam, igualmente, uma ferramenta indispensável para o estudo do impacto de tais rupturas no sistema internacional, ou na ordem mundial. Sobre tal realidade a área dos estudos de Defesa deve buscar elementos analíticos e teóricos para se ajustar a novas situações, pois as revoluções não apenas *perturbam* a ordem mundial: elas a *transformam*. Como as Forças Armadas são partes constitutivas do Estado, encarregadas da sua proteção, e como os estudos de Defesa tendem a estar linearmente ligados à ordem vigente, muitas vezes perdem a dimensão da transformação do ambiente em que devem operar. Os grandes analistas e estadistas estudaram a revolução não sob um prisma político-ideológico, mas como um fenômeno político de luta pelo poder. Assim, conseguem compreender e formular estratégias adequadas à realidade.

REFERÊNCIAS

- Aguirre, M., Matthews, R. 1989. *Guerras de Baja Intensidad*. Madrid: Fundamentos.
- Armstrong, D. 1993. *Revolution and World Order: The Revolutionary State in international society*. Oxford: Clarendon Press.
- Arrighi, G. 1996. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp.
- Bonnet, G. 1963. *Guerrilhas e Revoluções*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Brucan, S. 1974. *La disolución del poder: Sociología de las relaciones internacionales y políticas*. Mexico: Siglo XXI.
- Buzan, B., Waever, O. 2003. *Regions and powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvert, P. 1984. *Revolution and International politics*. London: Frances Pinter.
- Chan, S., Williams, A. 1985. *The Renegade States. The evolution of revolutionary foreign policy*. Manchester: Manchester University Press.

- Davis, M. 1985. "O Imperialismo Nuclear e Dissuasão Extensiva". In: Thompson, E. e outros. *Exterminismo e Guerra Fria*. São Paulo: Brasiliense.
- Demko, G., Wood, W. (Ed.). 1999. *Reordering the world. geopolitical perspectives on the 21st century*. Boulder: Westview Press.
- Deutscher, I. 1991. *Marxismo, Guerras e Revoluções*. São Paulo: Ática.
- Fossaert, R. 1994. *El mundo en el siglo XXI: una teoría de los sistemas mundiales*. México: Siglo XXI.
- Gladstone, J., Gurr, R., Moshiri, F. (Ed.). 1991. *Revolutions of the late Twentieth Century*. Boulder/Oxford: Westview.
- Jackson, R., James, A. (Ed.). 1993. *States in a changing world*. Oxford: Clarendon Press.
- Halliday, F. 1999. *Revolution and World Politics: the rise and fall of the sixth great power*. Durham: Duke University Press.
- Halliday, F. 2007. Repensando as Relações Internacionais. Trad. De Cristina Soreanu Pecequilo. 2. Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- _____. 1983. *Génesis de la Segunda Guerra Fría*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1989. *Cold War, Third World*. London: Hutchinson Radius.
- Hopkins, T. et al. 1998. *The age of transition: trajectory of the world-system 1945-2025*. London: Zed books.
- Kaldor, M. 1998. *New & old wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- Kissinger, H. 1973. *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed.
- Kolko, G. 1994. *Century of War*. New York: The New Press.
- Moore Jr., B. 1975. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Lisboa: Cosmos.
- Richards, M. D. 2004. *Revolutions in World History*. Nova York: Routledge.
- Skocpol, T. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schutz, B., Slater, R. (Ed.). 1990. *Revolution and political change in the Third World*. Boulder: Lynne Rienner/ London: Adamantine.

Toynbee, A. 1963. *A América e a Revolução Mundial*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

Visentini, P., Pereira, A. D., Martins, J. M., Ribeiro, L. D., Gröhmman, L. G. 2013. *Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional*. Porto Alegre: Leitura XXI/NERINT-UFRGS.

Westad, O. A. (Ed.). 2007. *The Global Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zorgbibe, C. 1977. *A Guerra Civil*. Lisboa: Publicações Europa-América.

O IMPACTO DAS REVOLUÇÕES NA ORDEM MUNDIAL:
UMA AUSÊNCIA NOS ESTUDOS DE DEFESA

RESUMO

O fenômeno da Guerra tem sido um dos focos centrais dos Estudos de Defesa. Todavia, as revoluções pouco são estudadas em seu impacto internacional, entre os quais a provocação de guerras, pois geralmente são encaradas como “subversão” interna, mesmo que provocada por agente externo. As revoluções não apenas perturbam a ordem mundial, mas a redefinem, juntamente com a agenda de defesa. Assim, por exemplo, não é possível analisar a China apenas como um Estado, pois sua percepção de defesa possui elementos que remetem à revolução e seu regime político. Por isso, é necessário agregar o impacto das revoluções nos estudos de Defesa.

Palavras-chave: Revoluções; Defesa; Ordem Mundial.

ABSTRACT

The War phenomenon has been one of the central focuses of Defense Studies. However, revolutions are little studied in their international impact, among them the provocation of wars, since they are generally considered as internal “subversion”, even if provoked by an external agent. The revolutions not only disrupt the world order, but redefine it, along with the defense agenda. For example, it is not possible to analyze China only as a State, since its perception of defense has elements that refer to the Revolution and its political regime. Therefore, it is necessary to add the impact of the Revolutions in the studies of Defense.

Keywords: Revolutions; Defense; World Order.

Força militar dos EUA no pós-guerra fria: ganhando batalhas e perdendo guerras

USA's military force in post-Cold War: winning battles and losing wars

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 103-117
ISSN 2358-3932

HUMBERTO JOSÉ LOURENÇÃO
LUIS EDUARDO POMBO CELLES CORDEIRO

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa, com as lições extraídas dos fracassos da Guerra do Vietnã e do resgate de reféns, a evolução do emprego de força militar dos Estados Unidos no período entre a década de 1980 e os dias atuais. A escolha dos EUA como objeto de análise se justifica na medida em que eles ainda são a maior potência militar do mundo, líderes da maior aliança militar existente (OTAN) e com presença em um grande número de países ao redor do planeta. Devido a essa posição, tendem a servir de modelo doutrinário para uma grande maioria de aliados, bem como direcionam o preparo de seus concorrentes.

Tem-se como base teórica para análise o estudo das denominadas novas ameaças, tais como descritas nas conceituações de guerras que têm sido desenvolvidas com a evolução do pensamento estratégico, sendo as principais: guerras pós-modernas, guerra omnidimensional, guerra irrestrita, guerra de quarta geração (4GW) e guerra assimétrica.¹ Exemplo emblemático de novas ameaças, as ações terroristas, na dimensão que tomou após

Humberto José Lourenção – Bacharel e licenciado em Filosofia (PUC/PR) e em Psicologia (UFPR); especialista em Filosofia da Educação (PUC/PR); MBA em Gestão Pública (FAAP); mestrado em Ciência Política (Unicamp) e doutorado em Ciências Sociais (Unicamp); pós-doutorado em Psicologia (USP); pós-doutorado em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); research fellow at National Defense University (NDU); professor Associado III da Academia da Força Aérea (AFA); professor do quadro permanente do Mestrado em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA); pesquisador do Grupo de Estudos Forças Armadas e Política (UFSCar); Editor-chefe da Revista Defesa e Segurança (RDS). E-mail: lourencao@hotmail.com. CL: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4707595A3>.

Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro – Possui graduação em oficial aviador pela Academia da Força Aérea (AFA), e fez o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica. Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (AFA).

os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, define como eixo estratégico a guerra contra um inimigo supranacional, diluído por todo o planeta e razoavelmente invisível, posicionando-se tanto dentro como fora das fronteiras do Estado. No combate às novas ameaças já não se aplicam as grandes unidades de combate da ação militar clássica: pelotões, batalhões, brigadas, esquadrões, grupamentos, etc. Em vez delas, o combate é baseado em pequenos grupos de operações especiais; aqui o Estado não consegue usufruir de sua superioridade bélica, e encontra fortes dificuldades na imposição de uma derrota (Anderson, 2013).

A perda estatal do monopólio da guerra, trazendo em seu bojo novas ameaças à segurança internacional, compreende a mudança mais radical dentre as que vêm ocorrendo desde a Paz de Westphalia e serve para conceituar as denominadas guerras pós-modernas, guerras irregulares ou guerras de quarta geração (Lind, 2005). Nestas, as Forças Armadas (FFAA) passam a combater oponentes não estatais, tais como a al-Qaeda, o Hamas, a Hezbollah, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Estado Islâmico, etc., que não seguem as convenções de Haia² e cujos combatentes apresentam poucas diferenças entre civis e soldados. A guerra pós-moderna volta a um mundo de choque entre culturas, pré-westphaliano, e não meramente de países em conflito; assim, a invasão de imigrantes pode ser tão securitizada quanto a invasão de um exército inimigo, fazendo prevalecer os conflitos de baixa intensidade.

Neste cenário, uma vitória no nível bélico, tático, não necessariamente vem acompanhada de vitória no nível estratégico, moral e psicológico, onde se decide o novo modelo de guerra. Trata-se de um contexto de valorização da denominada Inteligência Cultural, em que o combatente, além de possuir as habilidades sociointerativas para se integrar à comunidade local, sob o slogan “tirando o capacete assim que possível”, é capaz de analisar, sobre o prisma do choque intercultural, como está sendo travada a guerra por legitimidade. Mais importante de que identificar como o inimigo combate, é saber quem está lutando, para quê e sob quais motivos (Visacro 2009).

EVOLUÇÃO DA TEORIA E DO EMPREGO DA FORÇA DOS ESTADOS UNIDOS NO PERÍODO FINAL DA GUERRA FRIA

Ao longo dos anos 1980 ocorreram mudanças significativas na estrutura e na doutrina militar das Forças Armadas norte-americanas, baseadas principalmente nos ensinamentos extraídos da Guerra no Vietnã (1959-1975). Dentre essas mudanças, estão: a profissionalização do efetivo, ou seja, a criação de uma força de voluntários no lugar da conscrição,

avanços na tecnologia militar e no treinamento das tropas, surgimento das Forças Especiais *Delta* do Exército, elaboração da doutrina Weinberger, ampla reforma no Departamento de Defesa e desenvolvimento de novas teorias do poder aéreo (Kagan 2006). Percebe-se que o foco era modificar a maneira de lutar, mas que o inimigo ainda era percebido como uma entidade política existente no Sistema Internacional, ou seja, o cálculo de força considerava uma ameaça estatal em uma guerra entre Estados com o uso da violência como um recurso para imposição da vontade. Tais doutrinas puderam ser percebidas nas invasões de Granada e do Panamá.

Acerca dos avanços na tecnologia militar, a doutrina de *retaliação maciça* adotada na administração de Dwight Eisenhower (1953-1961) baseada na centralidade das armas nucleares foi superada pelo conceito de “Energy Maneuverability” (Maneabilidade de Energia) de John Boyd, que rejeitava a ideia de priorizar um único tipo de guerra, a nuclear. Isso ocorreu durante o governo do presidente John F. Kennedy, convicto de que a *retaliação maciça* aumentava a possibilidade de uma guerra convencional, não desejável em razão da situação de MAD – “Mutual Assured Destruction” (Destruição Mútua Assegurada) de agressor e defensor. Assim, ela foi substituída por uma abordagem considerada mais maleável, denominada *resposta flexível*. Complementarmente, partindo da ideia de que forças inimigas podem ser derrotadas através de ataques em suas comunicações, nos anos 1980 Boyd, formulou uma teoria que defendia a destruição das conexões entre os centros OODA (Observação, orientação, decisão e ação), tornando-os não cooperativos, o que limitaria as ações do inimigo (Coram 2002).

Nessa linha de raciocínio de ênfase na flexibilidade, para Boyd, o que habilitava um piloto a manobrar melhor que o adversário não era a velocidade nem a potência, mas sim seu nível de flexibilidade. Inspirado por este conceito o grupo denominado “Fighter Mafia” (Máfia dos Caças) desenvolveu o F/A-18 Hornet, um caça multitarefa, habilitado a lutar muitos tipos de conflitos contra distintos inimigos. Além disso, a Força Aérea americana também adotou a doutrina DOC – “Designed Operational Capability” (Capacidade Operacional Planejada) –, segundo a qual esquadrões específicos podiam desempenhar diferentes missões aéreas (Coram 2002).

Simultaneamente, o Exército procurou desenvolver carros de combate menores, mais leves e rápidos. Para isso, a propulsão passou a ser a gás e um novo tipo de blindagem mais leve, denominada Chobham, foi adotada (Kagan 2006). Com relação à Doutrina, o “US TRADOC – Army Training and Doctrine Command” (Comando de Doutrina e Treinamento do Exército) desenvolveu a chamada *Defesa Ativa*, baseada na antecipação, objetivando se preparar para ganhar a primeira batalha da próxima

guerra. Outra doutrina desenvolvida neste período, chamada Batalha Aéreo-Terrestre, tinha a virtude de não ser específica para o teatro de operações de características europeias, até então o foco norte-americano da Guerra Fria, prevenindo uma invasão terrestre soviética naquele continente (Kagan 2006).

A administração do presidente Ronald Reagan (1981-1989) desenvolveu a SDI – “Strategic Defense Initiative” (Iniciativa Estratégica de Defesa) –, também conhecida como *Guerra nas estrelas*, centrada em um escudo antimíssil a ser usado contra ataques soviéticos, aumentando em um terço os gastos de defesa entre 1981 e 1989. O republicano Caspar Weinberger, Secretário de Defesa do governo Reagan entre janeiro de 1981 e novembro de 1987, desempenhou importante papel na *Iniciativa*, enfocando na defesa ao invés do ataque, ainda considerando o contexto de MAD (Kagan 2006). Segundo a denominada Doutrina Weinberger, os Estados Unidos deveriam estar preparados, em qualquer momento, para lidar com ameaças de diferentes intensidades: de atos terroristas isolados, passando por ações de guerrilha até a confrontação militar maciça. Para isto, a relação entre objetivos e desenho de força (tamanho, composição e disposição) deve ser continuamente reajustada (Weinberger 1984).

A partir de 1986 ocorreu uma substancial mudança no Departamento de Defesa dos Estados Unidos, resultado da implantação da “Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act” (Lei Goldwater-Nichols de Reorganização da Defesa), de 1986 – elaboradas pelos senadores Barry Goldwater (republicano) e William Flynt Nichols (democrata) – acrescida da “Cohen-Nunn Amendment” (Emenda Cohen-Nunn), de 1987. Esses dispositivos legais significaram o fim da independência das Forças singulares, isto é, Exército, Marinha, Aeronáutica e Marines (fuzileiros navais), fortalecendo o papel do Estado-Maior Conjunto. A Emenda Cohen-Nunn reorganizou as Forças de Operações Especiais, reunindo-as sob o SOCOM – “Special Operations Command” (Comando de Operações Especiais). Assim, as Forças Especiais estariam subordinadas aos comandantes das regiões somente quando operando no território geográfico correspondente; por seu turno, o SOCOM controlaria o orçamento, o treinamento e a doutrina de todas as Forças de Operações Especiais (Quinn 1999).

Neste período, uma importante contribuição à teoria da guerra foi trazida por John Warden III, quando publicou seu livro “The Air Campaign” (A Campanha Aérea), em 1989, no qual desenvolveu a tese de que a superioridade aérea é tão fundamental para a vitória nas guerras atuais que todas as demais operações devem estar direcionadas a alcançá-la. Tal teoria foi amplamente utilizada na Primeira Guerra do Golfo, em 1991. Warden identifica *cinco anéis* estratégicos do inimigo: liderança, produção indus-

trial, infraestrutura, população e forças armadas. Assim, ele sugere a ideia de “Assaulting the Air Center of Gravity” (Assalto ao centro de gravidade aéreo), através de ataques simultâneos realizados de dentro para fora dos cinco anéis, que desmontaria o sistema inimigo sem ter que enfrentá-lo diretamente. Isso geraria uma *paralisia estratégica*, impossibilitando a capacidade de reação do inimigo, através da neutralização parcial ou total da sua capacidade de comando (Warden III 1989).

DO FIM DA GUERRA FRIA AO 11 DE SETEMBRO DE 2001

Com o fim da Guerra Fria, estabelecido a partir da queda do muro de Berlim (1989) e do desmantelamento da União Soviética (1991), havia a crença que os Estados Unidos poderiam usufruir de um período de paz que resultasse em Forças Armadas reduzidas e menor orçamento de defesa. Particularmente após a 1ª Guerra do Golfo, de 1991, os Estados Unidos emergiram como uma superpotência hegemônica, que lideraria uma nova ordem mundial alicerçada na democracia liberal (Kagan 2006). Sem adversários diretos e possuidor de uma força militar sem concorrentes, os EUA focaram nos subatores estatais e na cooperação como doutrina de emprego.

Nessa linha, Colin Powell, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos Estados Unidos entre 1989 e 1993, delineou uma nova estratégia militar, que ficou posteriormente conhecida como *Doutrina Powell*, tendo como premissa que a instabilidade política mundial tende a crescer após a queda de impérios (como recém ocorrera com o soviético). A nova estratégia dos Estados Unidos teria que focar em contingências regionais, em substituição ao foco anterior em uma guerra global contra a URSS, devendo suas Forças Armadas ser capazes de conduzir um vasto número de missões e lidar com várias ameaças simultaneamente. Segundo a Doutrina Powell, a ação militar só deve ser usada quando receber um prévio apoio por parte da opinião pública e sempre com vantagem desproporcional à inimiga (Powell 1992). Este último elemento representou uma guinada na política de proporcionalidade até então adotada pelos Estados Unidos para evitar a escalada da guerra.

A Guerra do Golfo (1990-1991), rápida e vitoriosa, constitui um bom exemplo do emprego da Doutrina Powell. Para suplantar o então quarto maior exército do mundo em menos de uma semana, os Estados Unidos utilizaram simultaneamente todas as expressões de Poder Nacional contidas no conceito DIME – “Diplomatic, Information, Military and Economic” (Diplomacia, Informação, Força Militar e Poder Econômico). Seis meses antes do início do emprego da força, uma ampla campanha de mídia contra a imagem de Saddam Hussein contribuiu para que sanções econômicas e

militares fossem aprovadas por unanimidade pelo Conselho de Segurança da ONU e pela Liga dos Países Árabes, bem como o envio de tropas americanas para a região. Assim, de agosto de 1990 a janeiro de 1991 o Iraque ficou isolado diplomática e economicamente, resultando em acentuado enfraquecimento das expressões do Poder Nacional iraquianas antes mesmo que qualquer tiro fosse disparado ou bomba fosse lançada (Kelly 1996). Assim, pode-se afirmar que, pelo menos desde a Guerra do Golfo de 1990, os Estados Unidos já questionavam a utilização do poder militar como única fonte de instrumento de poder e observa-se no desenvolvimento do conceito DIME que a utilização do denominado “soft power” gerou mudanças na própria doutrina de defesa dos EUA (Hillson 2009)

Na administração de Bill Clinton (1993-2001), partindo do pressuposto de que a guerra não seria mais uma ameaça sistêmica como foi na época da bipolaridade EUA-URSS, a formulação da segurança nacional deveria priorizar novos temas, como os Direitos Humanos e as relações comerciais. A “Central Intelligence Agency” – CIA (Agência Central de Inteligência) – recebeu a orientação para focar na inteligência econômica em detrimento da espionagem político-militar (Taylor 2007).

O então Secretário de Defesa Leslie Aspin iniciou um processo denominado BUR – “Bottoms-Up Review” (Revisão de baixo para cima) –, com o propósito de repensar cada aspecto da política militar americana. Essa revisão chegou a duas conclusões principais: o principal interesse norte-americano era a expansão global da prosperidade econômica, portanto, a força militar deveria atuar no sentido de manter a estabilidade mundial; para continuar projetando poder em vários pontos do globo, as Forças Armadas dos Estados Unidos deveriam se tornar mais leves, rápidas e ágeis, apoiadas por tecnologia de ponta (Friedman 2004).

As forças singulares americanas tiveram reações contrastantes diante do BUR: enquanto a Força Aérea e o Comando de Operações Especiais aprovaram, pois perceberam a oportunidade de receber maior aporte tecnológico, o Exército, por sua vez, interpretou como uma diminuição de sua importância. Reflexos dessas medidas puderam ser sentidos na invasão do Afeganistão, menos de uma década depois. A Força Aérea dos Estados Unidos passou a trabalhar com o conceito de “Global Reach” (Alcance Global), segundo o qual a força poderia acertar alvos a partir de bases localizadas no território dos EUA, usando bombardeiros de longa distância, sem a necessidade de manter navios ao redor do mundo ou de envio prévio de aviões táticos. Neste novo modelo, o poder de fogo pesado viria antes e mais dos aviões, do que da artilharia e dos tanques. Por sua vez, as forças de combate de solo, organizadas em Forças de Operações Especiais em vez de exército convencional, seriam mais leves e rápidas, além de usarem tecno-

logias mais sofisticadas. Na necessidade de maiores forças terrestres, estas poderiam ser recrutadas nas forças locais, sendo, posteriormente, treinadas e guiadas pelas Forças Especiais do Exército (Friedman 2004). Como resultado do BUR, os Estados Unidos enxugaram suas Forças Armadas, mantendo a capacidade de conduzir duas guerras simultaneamente, ou seja, dois “Major Regional Conflicts” (MRCs) ao mesmo tempo, como ocorreu recentemente no Iraque e no Afeganistão (Kagan 2006).

Ainda na década de 1990 e reforçando a tendência liberal empregada, os EUA desenvolveram o conceito de MOOTW – “Military Operations other than War” (Operações Militares outras que a Guerra) (Lourenção 2017). O foco do MOOTW está em ações antiterroristas, medidas defensivas para reduzir a vulnerabilidade a atos terroristas, e em ações de contraterrorismo, medidas ofensivas para prevenir, dissuadir e responder a atos terroristas, incluindo o apoio a governos e autoridades civis nos casos de crises domésticas. Em uma MOOTW, pode ocorrer dos militares empregados não serem os protagonistas da operação (DTIC 1995).

Nesse período, imbuídos da ideia de que uma era da informação estaria substituindo a era industrial, muito difundida na época, o Exército americano adotou o “Dominant Battlespace Knowledge” (Conhecimento dominante do espaço de batalha), um programa oriundo do setor de negócios que visava o aumento da eficiência por meio do uso da tecnologia da informação (Kagan 2006). Avançando nesta abordagem, em 1996 surgiu a teoria da NCW – “Network Centric Warfare” (Guerra centrada em rede) –, também oriunda do mundo dos negócios, que, em essência, visava transformar a superioridade de informações em poder de combate, através da interligação de todas as fontes que detêm algum tipo de conhecimento relevante acerca do espaço de batalha (Alberts 1996).

A GUERRA A PARTIR DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Os ataques terroristas ocorridos em território norte-americano em setembro de 2001 consagraram a prevalência atual dos conflitos entre uma força estatal e grupos irregulares subestatais, conhecidos por “low-intensity conflicts” (conflitos de baixa-intensidade) ou “small wars” (pequenas guerras), que podem ser tão violentos quanto uma guerra convencional (Gray 2006).

Durante a gestão de Donald Rumsfeld, Secretário de Defesa entre 2001 e 2006, particularmente após os atentados terroristas sofridos em 11 de setembro de 2001, houve a introdução nas Forças Armadas dos Estados Unidos do conceito de “Shock and Awe” (Choque e Pavor), demarcando uma evolução tática sobre o conceito “Hammer and Anvil” (Martelo e bi-

gorna)³ e consolidando a tendência para as denominadas “operações cirúrgicas”, de alta precisão.⁴ Segundo o conceito “Shock and Awe”, também conhecido por “Rapid Dominance” (Domínio rápido), um ataque deve ter um poderio físico tamanho de modo que o inimigo se sinta psicologicamente tão vulnerável e intimidado que o demova de qualquer resistência (Ullman e Wade 1996).

Assim, a estratégia militar de Rumsfeld definia que as Forças Armadas americanas, além das responsabilidades de defender o território norte-americano e o de seus aliados e de vencer qualquer “major conflict” (conflito principal), deveriam ser capazes também de conduzir simultaneamente algumas operações de pequena escala em diferentes partes do mundo (Herspring 2008).

Desde então, endossada pela publicação da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 2002, consolidou-se a convicção de que grupos terroristas constituem uma enorme ameaça aos Estados Unidos e à sociedade civilizada, devendo ser eliminados por não serem considerados passíveis de serem apaziguados ou coibidos (USA 2002). Com efeito, uma sensação generalizada de insegurança passou a predominar no interior da sociedade norte-americana, justificando medidas governamentais restritivas às liberdades civis e ofensivas aos direitos humanos de prisioneiros, desgastando a legitimidade norte-americana no sistema internacional. No nível externo, houve o incremento de ações militares preemptivas, ocorrendo a aplicação pró-ativa da força de modo a incapacitar um presumível inimigo, mesmo na falta de elementos que comprovassem a ameaça, exemplificada pela última intervenção no Iraque iniciada em março de 2003, exemplo da dualidade do discurso liberal por uma cooperação internacional para combate ao terror e da ação realista de invasão de outro Estado.

Anteriormente ao Iraque, os Estados Unidos empreenderam uma ação militar no Afeganistão denominada OEF – “Operation Enduring Freedom” (Operação Liberdade Duradoura), a partir de outubro de 2001, com o objetivo de atacar a al-Qaeda, responsabilizada pelo atentado, e remover o regime Talibã naquele país. Um ponto inovador dessa ação foi o papel de liderança conferido à CIA, dado que o Pentágono não desenvolvera um plano para desenvolver operações convencionais em terreno afegão, enquanto a agência central de inteligência possuía consideráveis conhecimentos da região, da cultura e, principalmente a respeito de quais grupos étnicos seriam cooperativos e quais não seriam. Outro ponto inovador foi o uso de uma força nativa local, a Aliança Norte, reforçada com Forças de Operações Especiais, equipes da CIA e apoio aéreo provido pelo US “Central Command” – CENTCOM (Comando Central) –, que é o comando responsável pelas relações e operações militares nessa região (Herspring 2008).

A ação no Afeganistão resultou no aumento do *status* do SOCOM que, sob a administração Rumsfeld, foi expandido e angariou autonomia dos comandos regionais, com maior autoridade para planejar e lutar a guerra global contra o terror (Herspring 2008). O DoD – “Department of Defense” (Ministério da Defesa) – americano convenceu-se de que unidades menores compostas de pessoal altamente treinado seriam mais efetivas do que as forças convencionais como tanques e veículos blindados. Dessa época em diante consolidou-se a tendência de diminuir o tamanho das Forças Armadas dos Estados Unidos, tornando-as mais leves e ágeis.

Essa tendência acentuou-se na gestão do sucessor de Rumsfeld, Robert Gates, Secretário de Defesa entre 2006 e 2011, que continuou a priorizar o emprego das Forças de Operações Especiais (“Delta Force”, “Rangers”, “Navy Seals”, MSOR – “Marine Special Operations Regiment”, etc.), reduzindo a participação das forças convencionais (Kaplan 2006). Na gestão Gates, em meados de 2008, houve a publicação do documento governamental “National Defense Strategy” (Estratégia de Defesa Nacional) que, expressando no nível retórico o que já estava ocorrendo na prática, enfocava mais em guerra irregular contra grupos terroristas do que em guerras convencionais, tipicamente investidas contra estados nacionais (USA 2008). Igualmente o documento “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense” (Sustentando a liderança global dos Estados Unidos: prioridades para a defesa do século XXI) (USA 2012), publicado sob a gestão do Secretário de Defesa Leon Panetta (2011-2013), subsequente a Gates, prosseguiu com o modelo de manutenção da superioridade militar com forças armadas menores, com maior prontidão e flexibilidade. O documento enumerou as prioridades das Forças Armadas americanas como sendo, entre outras: contenção de terrorismo e de armas de destruição de massa, operações no ciberespaço, manutenção de uma efetiva deterrence nuclear, condução de operações e de contrainsurgência e de missões humanitárias (USA 2012).

Em relação à macroestratégia, após mais de uma década de conflitos, a Estratégia Nacional de Defesa dos EUA de 2015 explicita que o uso da força não deve ser a única nem a primeira opção empregada para resolução de conflitos interestatais. Ressalta também a necessidade de operações *conjuntas com aliados* para minimizar possíveis desconfianças e aumentar a percepção dos EUA como um aliado no combate, não somente às ameaças de segurança, mas também em outras áreas, como mudanças climáticas e epidemias de saúde (USA 2015). Identifica-se assim o esgotamento do modelo realista de ações individuais, sai de cena o infante “boots on the ground”, ou seja, aquele que opera diretamente no combate, e passa-se a

priorizar a utilização de aeronaves (tripuladas ou não) e de *assessores militares* que passam conhecimento e armamento para as tropas locais.

Sobre a condução de missões humanitárias, ela passou a receber maior consideração com o desenvolvimento da doutrina PIMESII (“Political, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure”), que enfocam o emprego da força militar de ajuda humanitária, ações cívico-sociais, socorro em calamidades, etc., no afã de conquistar corações e mentes da população-alvo. Essa maior consideração advém do fato de que atualmente o acesso a tecnologias pode fazer com que ações individuais possam representar uma ameaça real ao Estado; ameaças que, antes da era da informação, só se originavam de outros Estados e/ou de grupos insurgentes ou terroristas. Os terroristas denominados lobos-solitários são uma tendência crescente hoje em dia e outras ameaças podem provir de qualquer indivíduo do planeta com acesso à internet, o que capilariza sensivelmente os potenciais inimigos. Daí a necessidade da doutrina PIMESII, para medir os efeitos da ação humanitária na moral da população em foco (GEIS II et al. 2014).

CONCLUSÃO

Com base nos dados acima, pode-se concluir que as transformações ocorridas no modo dos EUA de conduzir suas guerras, principalmente a partir do 11 de setembro, resultaram de uma reorganização burocrática no organograma do sistema de defesa, sempre amparadas na introdução de novas tecnologias e sistemas de armas. De fato, o foco em grupos de operações especiais, em tropas mais enxutas e no aprofundamento da profissionalização militar inspirou novas táticas de guerra.

Entretanto, tais transformações no modo de conduzir as guerras têm sido muito insuficientes para o alcance mais amplo de seus propósitos. Pode-se afirmar que os EUA têm ganhado as batalhas em que se meteu recentemente, mas estão perdendo as guerras pós-modernas. São vitórias muito insatisfatórias na medida em que ocorrem só a nível militar, indo na contramão do atual pensamento estratégico, que fundamenta a importância dos aspectos psicossociais de uma batalha. Apesar desses elementos estarem presentes no discurso do próprio governo norte-americano, eles ainda não foram incorporados nas práticas de guerra. Dessa forma, as campanhas empreendidas após o 11 de setembro representam vitórias militares inequívocas, mas são descuidadas de um acompanhamento mais responsável com os povos que habitam os teatros de operações. Esse descuido tem deixado para trás mais mágoa e sentimento de iniquidade do que deixaria se houvesse uma atenção maior aos aspectos não militares de

toda batalha. Consequentemente observa-se o crescimento do antiamericanismo, expresso em discursos odiosos e em práticas terroristas contra os Estados Unidos e seus aliados, não obstante os grandes esforços propagandísticos em contê-lo.

Os Estados Unidos ainda não estão conscientes do quanto as mudanças táticas são insuficientes no contexto do pensamento estratégico que embasa as guerras pós-modernas, segundo o qual a vitória na área militar é muito pouco perto dos desafios maiores de conquistar corações e mentes que visem sedimentar uma paz mais duradoura para cada contexto; à vitória na esfera militar devem-se somar vitórias na área diplomática, econômica e de informações, dentro do conceito DIME. Para além do uso de táticas inovadoras e otimização das campanhas que miram nos centros de gravidades do inimigo com o mínimo de baixas próprias, é necessário ampliar o escopo de atuação cívico-social-humanitária, objetivando vitórias morais, tanto no âmbito da política interna como na externa.

REFERÊNCIAS

- Alberts, D. S. 1996. *Information age transformation: getting to a 21st century military*. Washington: CCRP.
- ANDERSON, G. 2013. The End of the Peace of Westphalia: Fourth Generation Warfare. Small Wars Journal. Disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-end-of-the-peace-of-westphalia-fourth-generation-warfare>>. Acesso em: 27 Out 2015.
- Coram, R. B. 2002. *The Fighter Pilot Who Changed the Art of War*. New York: Back Bay Books.
- DTIC - Defense Technical Information Center. 1995. *Joint Doctrine. MOOTW - Military Operations other than War*. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2013.
- Friedman, G. 2004. *America's Secret War: Inside the Hidden Worldwide Struggle between America and Its Enemies*. New York: Broadway Books.
- Geis II, J. P., Hammond, G. T., Foster, H. A., Hailes, T. C. 2014. *Blue Horizons IV Deterrence in the Age of Surprise*. Alabama: Air University Press.
- Gray, C. S. 2006. *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt?* U.S. Army War College; Strategic Studies Institute. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=650>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

Herspring, D. R. 2008. *Rumsfeld's Wars: The Arrogance of Power*. Kansas: University Press of Kansas.

Hillson, R. 2009. *DIME/PMESII Requirements Project*. Disponível em: <www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA525056>. Acesso em: 18 out. 2015.

Kagan, F. W. 2006. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. New York: Encounter Books.

Kelly, T. W. 1996. *Iraq went from the fourth-largest army in the world to the second-largest army in Iraq in 100 hours*. Disponível em: <<http://www.arlingtoncemetery.net/twkelly.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

LIND, W. S. 2005. "Compreendendo a Guerra de Quarta Geração", *Military Review*, 85, (3), 12-17.

Lourenção, H. J. 2017. Recent Agreements between Brazil and the US. In: Ricco, M. F. F. (Org.). *Culture and Defence in Brazil*. New York: Routledge.

Lourenção, H. J., Cordeiro, L. E. P. C. 2016. Análise do Emprego da Força Militar pelos EUA no Período Pós-Guerra Fria à Luz dos Conceitos de Guerras Pós-Modernas. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 22 (3), 643-656.

Powell, C. L. 1992. *U.S. Forces: Challenges ahead*. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1992-12-01/us-forces-challenges-ahead>>. Acesso em 03 mar. 2014.

Quinn, D. J. 1999. *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act: a ten -year retrospective*. Washington: National Defense University Press.

Taylor, S. A. 2007. The Role of Intelligence in National Security. In: Collins, A. (Coord.). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.

Ullman, H. K., Wade, J. P. 1996. *Shock And Arwe: Achieving Rapid Dominance*. Washington: National Defense University.

USA - United States of America. National Security Council. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Disponível em: <<http://www.usa.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 29 set. 2013.

USA. Department of Defense. 2012. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2013.

USA. Department of Defense. 2008. *National Defense Strategy*. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/2008_national_defense_strategy.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2013.

USA. The White House. 2015. *National Security Strategy*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

VISACRO, A. 2009. “Guerra Irregular: Terrorismo, Guerrilha e Movimentos de Resistência ao Longo da História”. São Paulo: Contexto.

Warden III, J. A. 1989. *The Air Campaign: planning for combat*. 1. ed. McLean: Pergamon-Brassey's.

Weinberger, C. W. 1984. *The Uses of Military Power*. Washington: National Press Club. Disponível em: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

NOTAS

1. Uma descrição pormenorizada da evolução do pensamento estratégico sobre o estudo das guerras encontra-se em Lourenção, H. J.; Cordeiro, L. E. P. C. 2016. Análise do Emprego da Força Militar pelos EUA no Período Pós-Guerra Fria à Luz dos Conceitos de Guerras Pós-Modernas. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 22 (3), 643-656.
2. Regras e normas que disciplinam o comportamento estatal durante as guerras foram definidas pelas convenções de Haia dos anos de 1860, 1899, 1907 e 1949, entre outras: são proibidos certos tipos de armas, como, por exemplo, armas biológicas; é proibido tomar civis como reféns; há regulamentações que regem o tratamento de soldados capturados ou que se renderam (prisioneiros de guerra); reconhece-se território neutro; permite-se acesso para atendimento de feridos; defende-se a inviolabilidade de diplomatas e outros representantes credenciados.
3. A tática de martelo e bigorna remonta a época das campanhas militares de Alexandre da Macedônia, em que uma parte da tropa segura o inimigo, fazendo o papel de bigorna enquanto a outra golpeia, martelo, espremendo o inimigo entre elas. No caso dos Estados Unidos, as tropas de solo eram a bigorna e o poder aéreo o martelo.
4. A capacidade para as operações cirúrgicas se baseou em dois tipos de armamentos inteligentes: as JDAM – *Joint Direct Attack Munitions* (Munições conjuntas para ataque direto) – guiadas por satélite, e os CALCM – *Conventional Air Launched Cruise Missile* (Mísseis de cruzeiro convencionais lançados do ar) –, que utilizam o GPS – *Global Positioning System* (Sistema de Posicionamento Global) – para navegar e localizar seus alvos com precisão, permitindo serem operados em qualquer condição de tempo.

FORÇA MILITAR DOS EUA NO PÓS-GUERRA FRIA:
GANHANDO BATALHAS E PERDENDO GUERRAS

RESUMO

Este texto analisa as campanhas de emprego de força militar que os Estados Unidos da América (EUA) empreenderam entre o término da Guerra Fria e os dias atuais, à luz dos conceitos de novas ameaças. A posição militar hegemônica estadunidense inspira um grande número de atores presentes no cenário internacional, justificando assim uma análise sobre os resultados obtidos. O emprego crescente de forças especiais no período analisado constitui a tônica da evolução do emprego da força por parte dos EUA. Entretanto, pode-se afirmar que os EUA têm ganhado as batalhas em que se meteu recentemente, mas estão perdendo as guerras pós-modernas. São vitórias muito insatisfatórias na medida em que ocorrem só a nível militar, indo na contramão do atual pensamento estratégico que fundamenta a importância dos aspectos psicossociais de uma batalha. Apesar desses elementos estarem presentes no discurso do próprio governo norte-americano, eles ainda não foram incorporados nas práticas de guerra.

Palavras-chaves: Guerra; Guerras Pós-Modernas; EUA.

ABSTRACT

This paper analyzes the military employment campaigns that the United States of America has undertaken between the end of the Cold War and today, in the light of the concepts of new threats. The US hegemonic military position inspires a large number of actors present on the international scene, thus justifying an analysis of the results obtained. The increasing use of special forces in the period under review is the key to the evolution of US employment by force. However, it can be said that the US has won the battles it has recently entered but are losing postmodern wars. They are very unsatisfactory victories insofar as they occur only on a military level, going against the current strategic thinking that underlies the importance of the psychosocial aspects of a battle. Although these elements are present in the US government's own discourse, they have not yet been incorporated into the practices of war.

Keywords: Warfare; Postmodern Wars; USA.

A importância das TICs na logística de defesa: estudo de caso sobre a Guerra do Golfo (1991)

The importance of ICTs in defence logistics: the Gulf War (1991) case study

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 119-137
ISSN 2358-3932

ANA LAÍSE FERREIRA HERCULANO BATISTA
ANTONIO HENRIQUE LUCENA SILVA

INTRODUÇÃO

Por falta de um prego, o sapato estava perdido;
Por falta de um sapato, o cavalo foi perdido; Por falta de um cavalo, o cavaleiro estava perdido; Por falta de um cavaleiro, a batalha foi perdida (Franklin *apud* Kress 2002, 8).¹

Assim como para Napoleão Bonaparte “o exército marcha em seu estômago” (*apud* Kane 2001),² Frederick *the Great* “considera que [...] a formação do exército é a barriga” (*apud* Kane 2001).³ Verifica-se, no entanto, que sob a perspectiva desses bravos guerreiros, a logística de defesa sendo analiticamente aludida ao estômago ou barriga de seus exércitos corresponde a dizer que a logística se trata de uma parte imprescindível aos exércitos, isto é, a parte central de qualquer operação militar.

Ana Laíse Ferreira Herculano Batista – Mestra em Ciências Militares pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECEME) e Bacharel em Relações Internacionais. Pesquisadora no Laboratório de Segurança Internacional e Defesa Nacional da Escola Superior de Guerra (LABSDEN - ESG). E-mail: analaiseffb@hotmail.co.uk.

Antonio Henrique Lucena Silva – Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Licenciado em Ciências Sociais pela UFPE. Docente da Faculdade Damas da Instrução Cristã e da Faculdade Estácio do Recife. Pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos da UFF e membro do GEESI-UFPE. E-mail: antoniohenriquels@gmail.com.

Esse texto foi desenvolvido a partir do trabalho da disciplina Logística de Defesa, do Instituto Meira Mattos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECEME), ministrada pelo Professor Dr. Luiz Rogério Franco Goldoni e Prof^a. Ariela Diniz Cordeiro Leske.

Visto desta forma, é notável que se deva uma maior atenção ao tema, pois se a logística de defesa é o fator condicionante a consecução da guerra, da mesma forma a logística deve ser considerada o fator determinante ao seu triunfo.

Apesar da importância supracitada, a logística de defesa não se apresenta de fácil realização, pois para o seu desenrolar, seja na guerra, em operações humanitárias ou até mesmo em operações de paz, encontramos obstáculos característicos desses ambientes como as vulnerabilidades e as incertezas. Logo, cientes dessas peculiaridades, observamos que, mesmo com o passar dos anos, as dificuldades inerentes ao teatro das operações permanecem. Desta forma, as atividades de logística de defesa no ambiente do pós-Guerra Fria apresentaram novos rumos e um maior grau de complexidade, no momento em que o envolvimento de novos atores (ONGs, empresas privadas, etc.) em operações militares aumentavam, bem como na abrangência do envolvimento militar em uma ampla gama de missões.

Não obstante, há de se mencionar a implicação do uso da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), tanto nas ferramentas (armas, transporte, etc.) utilizadas pelas Forças Armadas (FA ou FFAA), quanto na capacidade das TICs em oferecer um melhor desempenho na logística militar, uma vez que a obtenção de informações em tempo real, via satélite, permitiu à era da logística se basear em prazos.

De modo a entender o papel das TICs na Logística de Defesa, este trabalho irá procurar levantar alguns pontos relevantes ao tema. Logo, o artigo está estruturado da seguinte forma: a) *explorar* as diferentes definições sobre o que vem a ser a logística, logística de defesa e logística militar; b) *conhecer* quais os níveis que perpassam a logística militar, bem como *entender* porque e como suas atividades se correlacionam; c) *compreender* os desafios enfrentados pela logística militar, assim também como d) a importância das TICs para consecução da atividade logística; e por fim, e) *analisar* a implicação do uso das TICs no estudo de caso da Guerra do Golfo (1991).

A escolha da Guerra do Golfo (1991) como estudo de caso desse artigo adota o ponto de vista das Relações Internacionais (RI), em que se preze o reconhecimento da guerra como um marco que inaugurou de maneira incisiva o período pós-Guerra Fria (Alves, 2010), tratar-se também de uma das primeiras guerras com o uso das armas tecnológicas, aqui entendido pelo uso de: satélites, computadores, mísseis balísticos (por terem sido utilizados na Guerra do Golfo) e meios de comunicação social – que demonstrou maior eficácia e capacidade logística estratégica para o alcance da vitória na guerra.

Para a realização desse trabalho, utilizamos na pesquisa a análise de documentos e artigos correlacionados ao tema, arquivos e trabalhos disponíveis em *sites* de universidades e núcleos, centro de pesquisas de estudos

voltadas para área de defesa, bem como fontes governamentais que dessem embasamento e trouxessem evidências para a elaboração da avaliação das TICs no conflito.

LOGÍSTICA EMPRESARIAL, DEFESA E LOGÍSTICA MILITAR

Embora o termo logística seja uma expressão moderna, é uma palavra por vezes associada por alguns autores ao termo grego *logistikos* (hábil para fazer cálculos), ou ainda, do latim *logista* (um romano ou administrador bizantino), no qual ambas as palavras expressam o uso da matemática, cálculos ou assuntos não militares, esse último por sua vez, surge no final do século 18 ou início do século 19 (Thorpe's, 1986, XVII). Todavia, a logística como a conhecemos hoje, é popularmente utilizada em razão da área empresarial como

[...] um processo de planejamento, implementação e controle do fluxo de maneira eficiente, efetiva o fluxo da armazenagem de produtos, bem como os serviços e informações associados, desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender às exigências do consumidor (Council of Supply Chain Management Professionals – CLMP⁴ 2015).⁵

De acordo com a citação do *Council of Logistics Management Professionals* (CLMP), a logística empresarial não somente visa a competitividade, mas a redução do custo e sobretudo a lucratividade das empresas.

Contudo, em um ramo menos difuso porém dicionarizado a respeito da logística, observa-se a seguinte menção: “o ramo da ciência militar que trata da aquisição, manutenção e transporte de material, pessoal e instalações” (Webster 1993 *apud* Ballou 2004, 27). No contexto logístico militar supracitado, nos remete a uma atividade muito mais antiga do que a decorrente do efeito da globalização abordada pela CLMP, pois é nos primórdios das guerras que se pode observar os primeiros agrupamentos humanos em conflito, a utilização de armas, a necessidade de locomoção, de proteção e de alimentação (Brick 2011).

Empregada de maneira mais incisiva pelo barão suíço Antoine Henry Jomini, logística é “a arte de movimentar exércitos. Compreende a ordem e detalhes das marchas e acampamentos, e de caserna e fornecimento de tropas; em suma, é a execução estratégica e tática das empresas” (Jomini 2005, 4).⁶ Desta forma, Jomini estabelece a logística como uma das cinco ferramentas para condução da guerra,⁷ compreendendo todos os meios e arranjos que sustentam a estratégia e a tática, e, assim, relacionada a todos os aspectos de uma campanha militar (Brick 2011).

Por sua vez, segundo o professor de pesquisas operacionais da *Naval Postgraduate School* (NPS), Moshe Kress, trata-se de “uma entidade multi-dimensional e complexa que constitui um dos componentes mais importantes e essenciais da guerra” (Kress 2002, 2).⁸ Em contrapartida, para o manual de logística do Exército Brasileiro (Estado-Maior do Exército 2014, 15), o termo logístico é: “o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas”.

Ainda que a logística seja entendida, de forma geral, como provimento de meios (alimentos, energia, etc.) para atender às necessidades, sejam estas de clientes ou uma operação militar, as diferentes definições apresentadas são de alguma forma complementares, pois o termo logístico é de difícil delimitação, uma vez que aborda diferentes esferas, desde entidades até processos e regras (Kress 2002), variando amplamente entre as Forças Armadas dos países, seus ramos de trabalho (Kane 2001), assim também como por pesquisadores e entusiastas em diferentes épocas e tempo.

Apesar disso, quando transcrita para o exercício no teatro de operações de guerra ou paz, a logística militar deve ser entendida como parte do ‘processo produtivo’ da logística no âmbito da defesa, onde o “provimento de meios para compor as Forças Armadas e sustentar suas operações em quaisquer situações em que elas tenham que ser empregadas” (Brick 2011, 6). Assim, a logística militar é um dos elementos cruciais à contribuição e ao sucesso de qualquer missão militar (humanitária, guerra ou operações de paz), ajudando a decidir o curso e os resultados da guerra como parte de um arcabouço estratégico, vista a movimentar, fornecer e manter as Forças Armadas (Kane 2001, 17).

Desta forma, pressupõe-se que a logística militar é um processo que perpassa pela cadeia de suprimentos, da obtenção de sua matéria-prima ao consumo do produto final, fornecimento de material bélico, medicamentos e sua estocagem, movimentação de tropas, entre outros (Silva e Musetti 2003). Portanto, é necessário que as atividades logísticas sejam coerentemente planejadas e executadas também em tempo de paz (Estado-Maior do Exército 2014). Isso posto, a logística torna-se um fator decisivo à estratégia no campo das operações militares, como uma atividade integradora, logo, reconhecida como obtenção de poder de combate (Kane 2001, 17).

No entanto, o que muitos desconhecem é a correlação existente entre o preparo do gerenciamento econômico e a logística (vide a seguir a Figura 1 – Correlação Economia X Logística), pois a economia acaba por impactar diretamente na capacidade de resposta, desenvoltura, versatilidade, improvisação e inovação (Kane 2001).

Segundo a ilustração, podemos observar a forte relação imposta pela restrição econômica à logística e, assim, a toda uma rede de componentes voltados a sua capacidade, como um grande ‘efeito dominó’ que acaba por comprometer as demais redes logísticas.

As capacidades por sua vez, expõem as características intrínsecas ao papel da logística na defesa, tais quais como: proteger e defender o interesse público e a segurança do Estado a longo prazo (Yoho *et al.* 2013).

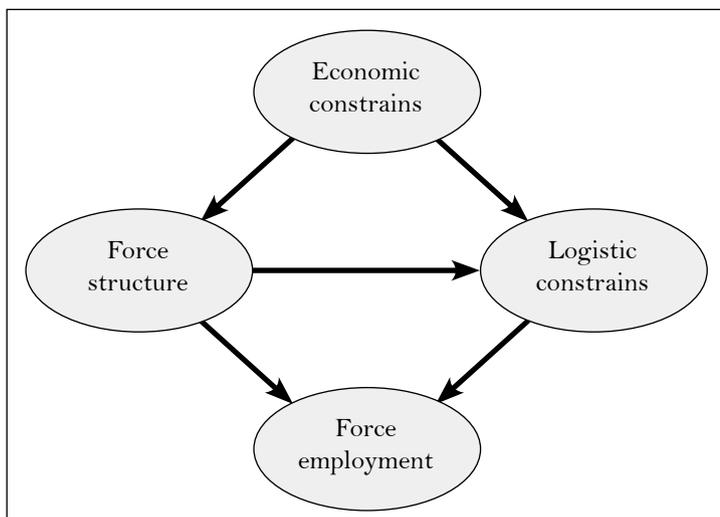


Figura 1 – Correlação Economia X Logística.
Fonte: Kress (2002, 20).

NÍVEIS DA LOGÍSTICA

De acordo com Kress (2002), na guerra são três os níveis que pertencem à logística militar: a) a estratégica; b) a operacional; e c) a tática. Ainda para Kress, esses níveis não estão necessariamente separados ou difusos, pois como visto na Figura 2 a seguir (Níveis da Logística Militar), suas áreas funcionais se intersectam em algum momento.

Os quadros mostram que o *nível estratégico* (conhecimento de planos militares e intenções) empregará e determinará dentro da estrutura político-militar os objetivos e a orientação nacional ou multinacional, assim como o emprego dos recursos nacionais para o alcance dos objetivos; a *nível operacional*, portanto, encontra-se o planejamento e a condução das operações, com base na estratégia designada; enfim, é no *nível tático* (vigilância

militar de capacidades e atividade) que se encontra o uso das unidades de combate, como: reabastecimento em geral (munição, alimentação, etc.); fixação de equipamentos; fornecimento de rações entre outros produtos de necessidades pessoais; ajuda médica imediata e evacuação do local; tratamento dos prisioneiros de guerra; e da população civil (Kress 2002).

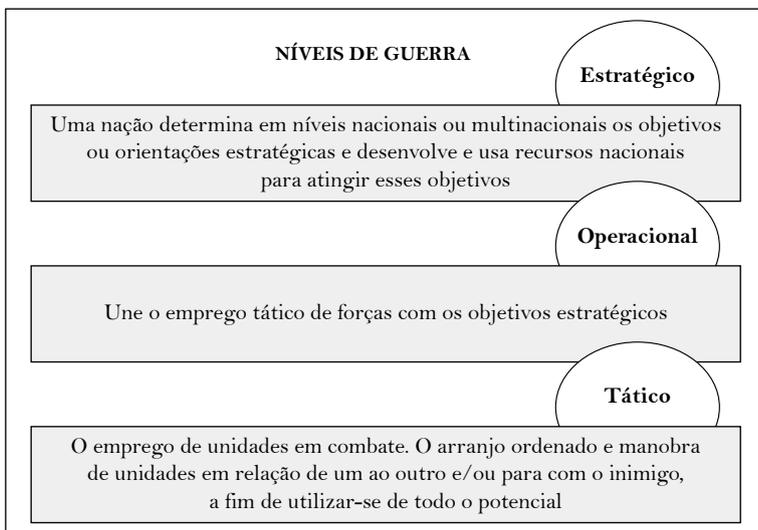


Figura 2 – Níveis da logística militar.

Fonte: Marquardt (1999, 6).

Visto as correlações dos níveis logísticos com o nível da guerra, o próximo quadro (vide Figura 3 – Atividades dos Níveis Logísticos) busca especificar as suas mais diversas atividades.

A Figura 3 procura consolidar a forma como todos os níveis e *networks* dependem e precisam da logística. Ainda de acordo com a figura, para que o exército possa operar de forma a conduzir toda uma tropa, é necessário que a logística, doutrina em nível operacional, forneça às FA os princípios que possam ser aplicados e adaptáveis às diferentes atividades e situações.

Não obstante, visto a interdependência entre os níveis e *networks* logísticos, acredita-se que com o impacto da Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), os sistemas logísticos de integrarão e os três níveis (estratégico, operacional e táticos) têm grande propensão a fundir-se (Kress 2002).

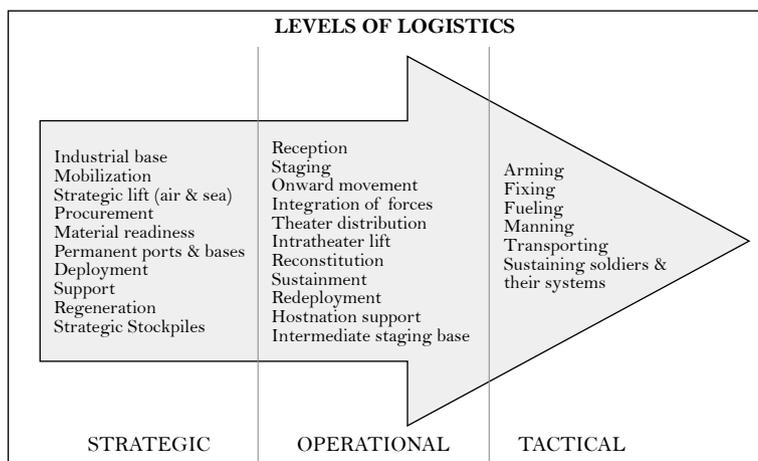


Figura 3 - Atividades dos Níveis Logísticos.

Fonte: Marquardt (1999, 9).

DESAFIOS À LOGÍSTICA MILITAR

Assim como a logística se faz fundamental para a execução dos níveis na condução da guerra (estratégia, operacional e tática), como: meio facilitador da movimentação de fogo; evacuação; implantação de recursos; posição humana (Kress 2002); coordenação civil direcionadas para o esforço bélico; emprego das FA nas atividades administrativas dos ciclos de mobilização,⁹ guerra e desmobilização¹⁰ (Silva e Musetti 2003). Do mesmo modo, as atividades competentes à logística se fazem desafiadoras e de difícil desenvoltura, pois os ambientes de campo de batalha e de operações de desastres se apresentam como dinâmico (interagências), incerto e, portanto, vulnerável (Yoho *et al.* 2013), ademais, trata-se de um ambiente sujeito as hostilidades do inimigo e aos elementos do teatro da guerra (Kress 2002).

Outrossim, é reconhecível por parte de órgãos de governo voltados para Logística de Defesa¹¹ que “as demandas de logística expedicionárias são muito diferentes das que prevaleceram na Guerra Fria” (The National Audit – NAO¹² 2003 e Mark 2004, 30).¹³ Isso significa dizer que, se na Primeira e Segunda Guerra Mundial (de 1914 a 1945) a logística militar se restringiu a suprir e transportar (homens, animais, alimento, munição e equipamentos) num claro ato de esforço de guerra, assim como vistas a mobilização industrial em larga escala (Silva e Musetti 2003, 346). O pós-Guerra Fria, por sua vez, atribuiu novos desafios militares, o que con-

sequentemente fomentou a necessidade de desenvolvimento do suporte logístico para as novas demandas enfrentadas nas operações militares (Fox 2008).

Dentre as demandas decorrentes das mudanças do fim da Guerra Fria (1990), no que tange a transição de um mundo bipolar para o unimultipolar, observa-se que: 1) novas e eficazes armas de fogo demandavam maiores gastos financeiros em munição, logo, um aumento no meio logístico para alimentação do *Input* de fornecimento (relação economia X logística); 2) a substituição de cavalos por um exército mecanizado e motorizado traduz-se em uma grande quantidade de combustível e manutenção sobre os estoques de peças e ferramentas para fins especiais, bem como uma maior disponibilização dos instrumentos; 3) o desenvolvimento da medicina, com melhores tratamentos, exigiria que unidades de apoio médico fossem distribuídos e bem localizados; 4) assim como para atender a remodelagem de tanques, veículos blindados e aeronaves se fazia necessário incluir linhas terrestres de comunicação e meios de transporte (Kress 2002).

Deve-se ressaltar que o pós-Guerra Fria proporcionou a ascensão de novos atores internacionais (civis, ONGs, entre outros) que, por ventura, acabam por desempenhar um papel cada vez mais relevante na consecução das operações militares em momentos de guerra ou não (Yoho *et al.* 2013), onde se faz notável que boa parte das atividades na área de logística de defesa são empregadas pelo setor público, privado e/ou pela terceirização com o suporte de subempreiteiros de modo a complementar tarefas de apoio logístico às FA (Yoho *et al.*, 2013, *inter alia*, Silva e Musetti 2003, 348).

As consequências das remodelagens logísticas, para atender os inevitáveis desafios impostos pela economia global, tiveram implicações consideráveis na forma como a guerra é conduzida. Não obstante, observou-se que as estratégias até então empregadas no mundo também sofreriam alterações significativas (Fox 2008). Pois assim como a globalização impactou patamares referentes à logística, também foi possível notar transformações significativas no plano logístico estratégico-militar (Kress 2002).

Apesar das explícitas mudanças na condução da logística estratégica, em que os objetivos na esfera militar exprimi-se na vitória ou sobrevivência da nação, e a empresarial no lucro, é reconhecível que, no âmbito da tomada de decisões ambas não diferem muito, uma vez que essas são tomadas em níveis de conselhos administrativos. Contudo, no âmbito da defesa, os desafios sofrem impacto a longo termo, o que implica economicamente em investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), renovação de políticas e assuntos sobre infraestrutura física (Kress 2002).

A IMPORTÂNCIA DAS TICS NA LOGÍSTICA MILITAR

Vivemos numa era comandada pela informação. Descobertas tecnológicas [...] estão alterando a face da guerra e a maneira como nos preparamos para enfrentá-la (Perry *apud* Nunes, 1999).

Assim como ao desenvolvimento de qualquer Estado moderno, as TICs têm e vêm desempenhando um papel de fundamental importância na área da logística, e em particular na logística militar, a fim de sustentar os objetivos das operações e suas estratégias (Lamus 2015). Esse último, por sua vez, busca focar sua preocupação na construção, manutenção e/ou infraestrutura militar, onde, em relação a esse último ponto são apontados cinco itens à sua composição: indústria, estoque, armazenamento, transporte e tecnologia (Kress 2002).

No que diz respeito ao desempenho das TICs na logística e mobilização militar constata-se a importância do gerenciamento das informações de forma eficaz e rápida, permitindo o cumprimento do dever, no menor tempo possível, e na capacitação dos integrantes das FA, com a finalidade de consolidar a informação no lugar e no momento requerido (Lamus 2015).

Deste modo, mesmo que os problemas das grandes guerras ainda persistam, como processo de planejamento, alinhamento e sincronização de logística com planos operacionais; previsão, programação, controle de estoque e sua distribuição no teatro da guerra; reabastecimento tanto na superfície (terra) quanto no mar; questões de armazenagem; coordenação das relações entre os atores civis-militares entre outros (Yoho *et al.* 2013), cabe à Base Logística de Defesa (BLD), “agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessário para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvido no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo”, procurar sanar as implicações tecnológicas à logística (Brick 2011, 6).

Dado que a infraestrutura da BLD está centralizada na “capacidade educacional, científico-tecnológica e industrial, capaz de gerar inovações e suprir as demandas de recursos de toda ordem para o sistema de defesa” (Brick 2011, 7), por consequência, recai sob infraestrutura tecnológica os demais aparatos da logística, pois é em seus recursos que se desenvolve, melhora, mantém e se alimenta os demais sistemas (Kress 2002) e de maneira mais significativa, agindo na obtenção das tropas e equipamentos no lugar certo e na hora precisa (Fox 2008).

A relevância do uso das TICs na logística de militar, se faz ainda mais clara quando as novas condições e dinâmicas se fazem mais presentes nas operações do século XXI: o aumento da complexidade e custos de novas armas e seus sistemas; aumento de operações conjuntas (entre os elementos armados das nações e países aliados); aumento do papel militar em operações e assistência humanitária, bem como a desastres; manutenção e revisão de sistema de armas e sua defasagem; e, por último, porém não menos importante, os reajustes logísticos necessários à crescente demanda da guerra da informação¹⁴ (Yoho *et al.* 2013).

Logo, o uso das TICs compreende a uma ferramenta fundamental em nível de planejamento e pensamento estratégico contemporâneo (Duarte 2012, 10, *inter alia*; Nunes 2000), pois é no século XXI que essa tecnologia encontra sua maior expressão como uma arma ofensiva do moderno campo de batalha e como uma arma de “ataque logístico” (Nunes 2000).

Esta concepção fortalece a questão envolta sobre como a rapidez, tecnologia e economia afetam diretamente no sucesso ou não dos problemas e formulações, bem como das decisões a serem tomadas de forma a sanar os desafios que ainda prevalecem (Kress 2002).

BREVE PANORAMA DA GUERRA DO GOLFO (1991) E SUA ARTICULAÇÃO LOGÍSTICA ESTRATÉGICA

A tecnologia que prevalece no contexto histórico que segue o pós-Guerra Fria é a mesma que emerge como elemento desafiador e indispensável a um bom funcionamento logístico (Fox 2008). A guerra do Golfo (1991) demonstrou a capacidade das TICs em vencer as barreiras logísticas, pois, mostrou-se como um dos maiores conflitos militares convencionais desde a última metade do século XX e a maior dos últimos vinte anos, cujo conflito envolveu mais de trinta países, bem como todo aparato militar convencional moderno disponível (Alves 2010).

A guerra no Golfo Pérsico ocorreu com a invasão do Iraque ao Kuwait, por questões comerciais petrolíferas. De um lado o Iraque alegava que o petróleo estaria sendo retirado pelo Kuwait além do acordado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), e que estaria sendo vendido além do permitido no *open market*, fragilizando, assim, o comércio de petróleo no Iraque. Além disso, o governo iraquiano de Saddam Hussein também reivindicava o território da província de Basra, até então pertencente ao Kuwait. Segundo Hussein, este território pertencera ao Iraque no passado (Moore *et al.* s/d).

O pico da invasão do Iraque ao Kuwait ocorreu quando o Kuwait se negou a pagar uma compensação milionária ao seu vizinho aos danos cau-

sados. Nesta empreitada, o governo iraquiano decide enviar tropas para ocupar o Kuwait, tomando assim os poços de petróleo. Condenando a invasão e com medo que se alastrasse aos campos de petróleo da Arábia Saudita, a Organização das Nações Unidas (ONU), em prol do Kuwait, solicita uma invasão militar sob a liderança dos EUA junto aos aliados Inglaterra, França, Egito, Síria, Arábia Saudita (Moore *et al.* s/d).

De acordo com os objetivos estratégicos articulados pelo presidente Bush para a invasão no Golfo Pérsico, esta constava de: libertação do Kuwait e de reféns ocidentais detidos pelo Iraque; defender a Arábia Saudita de uma possível invasão; destruir as armas em massa para assim estabilizar a região (Pagonis e Kruse 1992).

Seguindo as instruções dos objetivos estratégicos a nível operacional, pode-se observar que ficou a cargo do comando de apoio logístico (Cmdo Log ou “SUPCOM”) apoiar o Corpo de Exército no *U. S. Army* (Castro 2003). O SUPCOM, por sua vez, está ligado ao Comandante do Teatro de Operações (TO), que atua por meio de apoio de área (*Area Support Groups* - ASG) multifuncionais ou especializados. A ASG tinha o papel de executar o apoio logístico de suprimentos, serviços de campanha e manutenção, assim como fornecer apoio em transporte e em saúde (Castro 2003).

Com a chegada dos EUA ao TO, foi organizado um comando de apoio logístico, denominado “*22nd Support Command*” (22nd SUPCOM), subordinado ao Comandante da operação, General Pagonis. Ao 22nd SUPCOM, organizar toda a infraestrutura de apoio às forças ali presentes. Dentre suas missões cabe (Castro 2003):

[...] ajustar, desenvolver e organizar o apoio logístico fornecido pela nação anfitriã às necessidades das forças aliadas; utilizar toda a infraestrutura local para fornecer o apoio logístico, desenvolvendo-a nas áreas onde essa estrutura se apresentava carente; receber as forças aliadas destinadas ao Golfo Pérsico, alojá-las, alimentá-las, e deslocá-las para suas áreas de reunião, proporcionando condições para que pudessem adaptar-se às condições locais, visando ao combate; reduzir os encargos de efetivos militares necessários por meio da contratação de mão de obra civil; estruturar-se valendo-se dos militares recém-chegados ao TO e meios fornecidos pela Arábia Saudita (Castro 2003).

Apesar de todo um alicerce para a operação, as atividades do 22nd SUPCOM foram criadas sob uma estrutura logística subordinada aos XVIII e VII Corpos do Exército, buscando uma visualização mais completa da estrutura logística no TO.

Assim, após a consolidação da estrutura funcional logística, visando apoiar as operações militares, o 22nd SUPCOM evoluiu para uma fase operacional, aonde seis fases foram definidas com o objetivo de apoiar as operações: 1ª) preparação e pré-posicionamento; 2ª) deslocamento dos XVIII e VII Corpos de Exército; 3ª) ofensiva terrestre; 4ª) defesa do Kuwait; 5ª) retorno da tropa; e 6ª) reconstrução do Kuwait. Desta forma, bases logísticas foram desdobradas no percurso das estradas principais, de maneira a armazenar e fornecer suprimento à medida que fosse necessário aos XVIII e VII Corpos do Exército (Castro 2003).

Da mesma forma, foi necessário que bases logísticas fossem colocadas em locais estratégicos (em torno do complexo aeroportuário de Dharan, Ad Damman e Jubayl) na Arábia Saudita para receber mais contingentes. Igualmente, com a intenção de projetar poder, foram instaladas bases logísticas provisórias em território iraquiano (Hotel, Golf, Oscar, Romeo e November – vide figura 4), contando também com 101ª Divisão Aeromóvel (101st Airborne Division) com o intuito de propiciar ações de grande envergadura e rapidez (Castro 2003).

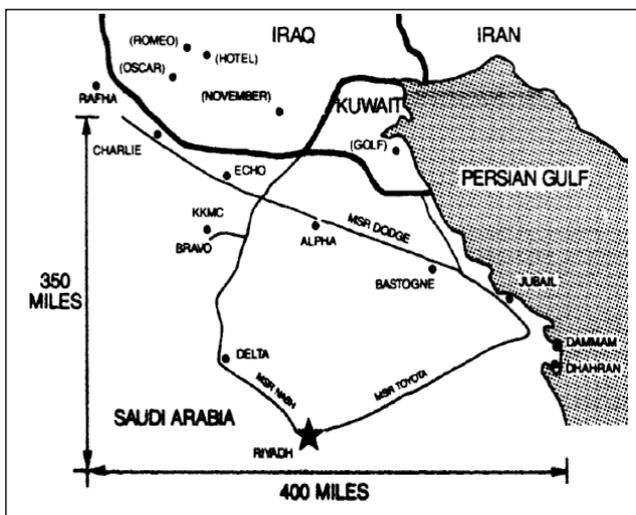


Figura 4 – Mapa do Teatro de Operações e suas Bases Logísticas.
 Fonte: Pagonis e Krase (1992, 7).

Estas bases puderam contar também com a ajuda de diversos continentes no envio de suprimentos e efetivos, em navios pré-posicionados. Porém, à medida que os Corpos do Exército chegavam, era necessária adaptação

logística no TO. Constatou-se também que devido a precariedade da infraestrutura local e da insuficiência dos meios orgânicos norte-americanos para o deslocamento das forças no TO, foi necessário o emprego de empresas locais prestadoras de serviços, como empresas comerciais locais e o próprio Sistema de Transporte Público Saudita, e também motoristas de diversas nacionalidades (Castro 2003).

O PAPEL DAS TICS NA LOGÍSTICA MILITAR DA GUERRA DO GOLFO

Não diferentemente dos demais TO e seus diferentes tipos de ambientes, o deserto encontrado e enfrentado pelos norte-americanos e seus aliados na Guerra do Golfo foi um desafio, tanto pela complexidade quanto pela larga escala. Era diferente e desconhecido do que as tropas estavam acostumadas, o que, além do difícil acesso e escassez, sem a possibilidade de acesso à tecnologia de navegação por satélite, teria tornado a missão “impossível” (Moore *et al.* s/d).

Diante das dificuldades enfrentadas em campo, com a ajuda das TICS esta operação militar ficou conhecida como “o maior desenvolvimento militar e esforço logístico desde a Segunda Guerra Mundial, seguido pela vitória mais rápida e decisiva de sua escala” (Rottman e Volstad *apud* Moore *et al.* s/d).¹⁵

Foi no uso de equipamentos avançados de navegação por satélite, os GPS (*Global Positioning System*), que os países da coalizão obtiveram vantagem ante as tropas iraquianas (Moore *et al.* s/d), através da atualização e informações pertinentes e confiáveis (Kress 2002), onde buscou-se explorar essa vantagem decisiva, no que tange às informações sobre o adversário e no que se refere à tecnologia na capacidade de manobra (Moore *et al.* s/d).

Os três pontos cruciais apontados na utilidade da informação no TO são: i) alocação adequada de recursos entre unidades militares; ii) determinar a viabilidade da mobilização; e iii) manutenção da cadeia de apoio logístico (Kress 2002). O poder aéreo também foi crucial para o desenvolvimento das operações nas três fases da operação inicial: destruição do sistema de comando e controle do Iraque, isolar o campo de batalha e enfraquecer as forças iraquianas no teatro de operações do Kuwait. Em fevereiro de 1991 as tropas iraquianas foram expulsas do Kuwait. As forças de Saddam Hussein não suportaram os ataques feitos pela coalizão, que utilizaram de tecnologia superior, como o GPS e a logística mencionada, como a sua habilidade em manter uma ofensiva “high-tempo” executada por meio de um planejamento bem realizado, combinando forças aéreas e deslocamento terrestre (Black 2005). Associado com qualidade de combate, coesão das unidades e liderança (elementos que o Iraque possuía em deficiência) esses fatores favorece-

ram a vitória militar dos americanos (Black 2005, 237). Os estadunidenses empregaram satélites de vigilância, mísseis *cruise* e bombas guiadas a laser que possibilitaram bombardeios com precisão (Black 2005, 237).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho, expusemos a importância da logística para os desdobramentos da guerra. Visivelmente a logística militar se apresenta como grande arcabouço de qualquer operação militar. Quanto maior sua flexibilidade, adaptação e desenvoltura, maiores são as chances de se alcançar os objetivos traçados no primeiro nível logístico, a estratégia logística.

O elemento diretamente ligado às expectativas respaldadas na logística é sem dúvida a economia, esta fornecerá meios para que as capacidades necessárias para o seu desenvolvimento sejam estimuladas. Pois a logística militar demanda além de grandes investimentos uma política prospectiva em longo prazo para sua implementação.

O estudo de caso da Guerra do Golfo (1991) evidenciou o papel das tecnologias de informação e comunicação. Nas guerras subsequentes, como nos Bálcãs, esta demanda torna-se cada vez mais expressiva no ambiente do pós-Guerra Fria, onde o papel das TICs estende-se ao ambiente do teatro de operações militares, como o fator cada vez mais decisivo para a obtenção dos resultados esperados. A disponibilidade deste aparato tecnológico proporciona a flexibilidade logística através de prontas respostas, e uma rápida mobilização devido a informação em tempo real. Por meio de instrumentos como os satélites e a rede de comunicações, as Forças Armadas Americanas atingiram o seu objetivo com eficiência. A Guerra do Golfo trouxe à tona discussões sobre projeção de força, logística (foco do artigo) e interoperabilidade, embora essa última tenha sido facilitada pelas experiências adquiridas em operações conjuntas com a Otan. Como será observado em conflitos durante os anos 1990 e 2000, as TICs associadas a uma logística eficiente serão fatores decisivos para se atingir o ponto de gravidade do inimigo e se alcançar a vitória na guerra.

REFERÊNCIAS

Alves, V. C. 2010. A Guerra do Golfo. *Tensões Mundiais/World Tensions*, 6 (10), 191-211.4 Disponível em: <<http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/166>>. Acesso em: 15 set. 2015.

Ballou, R. H. 2004. *Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos/ Logística Empresarial*. 5. ed. [s/l]: Bookman.

Black, J. 2005. *Introduction to Global Military History: 1775 to the present day*. Nova Torque: Routledge.

Brick, E. S. 2011. Base Logística de Defesa: Conceituação, Composição e Dinâmica de Funcionamento. In: V ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA. Fortaleza. *Anais...* Disponível em: <<http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/Base%20Logstica%20de%20Defesa.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2014.

Castro, F. B. 2003. *A Logística na Guerra do Golfo*. Revista de Segurança e Defesa. Disponível em: <<http://www.segurancaedefesa.com/index.php/artigos/231-a-logistica-na-guerra-do-golfo>>. Acesso em: 05 maio 2017.

Clarke, R. A.; Knake, R. K. 2010. *Cyber War_the next threat to National Security and What to do About it*. [s/l]: Harper Collins E-books.

Council of Supply Chain Management Professionals. S/d. Supply Chain Management/Logistics Management Definitions. Disponível em: <<https://cscmp.org/about-us/supply-chain-management-definitions>>. Acesso em: 13 set. 2015.

Duarte, É. E. 2012. *Conduta da Guerra na Era Digital e suas Implicações para o Brasil: Uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa*. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Estado-Maior do Exército. 2014. Ministério da Defesa do Exército Brasileiro. Exército Brasileiro. *Manual de Campanha*. Logística. 3. ed. [s/l]: [s/n].

Fox, L. 2008. *Defence Logistics Challenges*. Defence ViewPoints. Reino Unido. Disponível em: <<http://www.defenceviewpoints.co.uk/defence-industry/defence-logistics-challenges>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

Jomini, B. de. 2005. *The Art of War*. Texas: El Paso de Norte Press.

Kane, T. M. 2001. *Military Logistics and Strategic Performance*. University of Hull. Londres: Ed. Routledge.

Kress, M. 2002. *Operational Logistics*. The Art and Science of Sustaining Military Operations. (PDF). New York: Springer Science+Business Media.

Lamus, L. A. T. 2015. *Impacto de las TIC en la Logística y Movilization Militar*. Disponível em: <<http://documents.tips/documents/las-tic-en-el-ambito-logistico-militar.html>>. Acesso em: 15 set. 2015.

Marquardt, K. S. 1999. *The Army's Operational Logistics Doctrine For The Twenty-First Century*. School of Advanced Military Studies/United States Army

Command and General Staff College. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA401039>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

Mark, C. B. 2004. *Defence Logistics*— The Challenge of Effectiveness and Efficiency. RUSI Defence Systems, 30-31. [s/l]: [s/n].

Ministério da Defesa. 2012. *Doutrina de Mobilização Militar* (DMM). 1. ed. [s/l]: [s/n].

Moore, D. M.; Antill, P. D.; Bradford, J. P. S/d. *Logistics Support during the Gulf War*. Case 1.6 // Operation Granby.

NAO - The National Audit Office. 2003. About us. Reino Unido. Disponível em: <<http://www.nao.org.uk/about-us/#>>. Acesso em: 14 set. 2015.

Nunes, P. F. V. 1999. *Impacto das Novas Tecnologias no Meio Militar: A Guerra de Informação*. Congresso Internacional da Imprensa Militar. Lisboa, Portugal. Disponível em: <<http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-p/2000/2tri00/nunes.htm>>. Acesso em: 15 set. 2015.

Pagonis, W. G.; Krase, M. D. 1992. *Operational Logistics and the Gulf War*. The Institute for Land Warfare. No. 13, EUA.

Silva, C. A. da; Musetti, M. A. 2003. Logística Militar e Empresarial: Uma Abordagem Reflexiva. *R.Adm.*, São Paulo, 38 (4), 343-354.

Thorpe's, G. C. 1986. *Pure Logistics*. [s/l]: Ed. NDU Press Publication.

Yoho, K. D.; Rietjens, S.; Tatham, P. 2013. Defence logistics: an important research field in need of researchers. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 43 (2), 80-96. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/IJPDLM-03-2012-0079>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

NOTAS

1. Original: For want of a nail, the shoe was lost/For want of a shoe, the horse was lost/For want of a horse, the rider was lost/For want of a rider, the battle was lost.
2. Original: An army marches on its stomach.
3. Original: Understand that the [...] foundation of an army is the belly.
4. A Council of Logistics Management Profesionals (CLMP) é uma organização criada para estimular e incentivar os estudos logísticos.
5. Original: Logistics management is that part of supply chain management that plans, implements, and controls the efficient, effective forward and reverses flow and storage of goods, services and related information between the point of origin and the point of consumption in order to meet customers' requirements
6. Logistics is the art of moving armies. It comprises the order and details of marches and camps, and of quartering and supplying troops; in a word, it is the execution of strategic and tactical enterprises
7. As demais ferramentas para condução da guerra, de acordo com Jomini, são: estratégia, a grande tática, a engenharia (de fortificações) e a tática menor (Brick 2011).
8. Original: A multi-dimensional and complex entity that constitutes one of the most important and essential components of warfare.
9. Segundo o glossário do Manual de Doutrina de Mobilização Militar, mobilização nacional trata-se de: um “conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira” (Ministério da Defesa 2012, 38).
10. Ainda de acordo com o Manual de Doutrina de Mobilização Militar, desmobilização nacional: um “conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, com vistas ao retorno gradativo do País à situação de normalidade, quando cessados ou reduzidos os motivos determinantes da execução da Mobilização Nacional” (Ministério da Defesa 2012, 37).
11. Ainda quanto às similitudes das empresas privadas e da defesa militar na área da logística encontramos pontos como o alto custo x dilema do controle inerente às decisões de terceirização. Por sua vez, quanto aos pontos divergentes pode-se citar que, no campo da logística militar, o fato de enfrentar e atuar em um ambiente operacional onde a infraestrutura física e das comunicações são facilmente danificadas, pode significar perda de indivíduos e possíveis feridos; em contra partida na logística empresarial pode haver perda de lucro ou fechamento da própria empresa (Yoho *et al.*, 2013).

12. O *The National Audit Office* (NAO - Gabinete de Auditoria Nacional), localizado no Reino Unido, é um órgão destinado a analisar a despesa pública do Parlamento
13. Original: demands of expeditionary logistics are very different from those that prevailed in the Cold War.
14. *Information Warfare*. Termo utilizado por Clarke e Knake (2010, 37), em *Cyber War the next threat to National Security and What to do About it*.
15. Original: the greatest military deployment and logistical effort since World War II, followed by the most rapid and decisive victory of its scale.

A IMPORTÂNCIA DAS TICS NA LOGÍSTICA DE DEFESA:
ESTUDO DE CASO SOBRE A GUERRA DO GOLFO (1991)

RESUMO

A Guerra do Golfo (1991) é considerada nas Relações Internacionais como o conflito que inaugurou o pós Guerra Fria. Nos poucos meses que durou o embate, observou-se o uso intensivo de moderna tecnologia militar. O presente trabalho irá procurar levantar o papel das TICs na logística de defesa.

Palavras-chave: Logística de Defesa; TICs; Pós-Guerra Fria; Guerra do Golfo.

ABSTRACT

The Gulf War (1991) is considered in International Relations as the conflict that inaugurated the post Cold War. In the few months that the clash lasted, it was observed the intensive use of modern military technology. The present work will seek to raise the role of ICTs in defence logistics.

Keywords: Defence Logistics; ICTs; Post-Cold War; Gulf War.

Análise de estruturas geopolíticas e de tendências de aumento da competição interestatal internacional: contribuições para a prospecção de cenários de ameaças à Soberania Brasileira sobre o Pré-Sal

Geopolitical structures analysis and trends of international competition increasing: contributions for prospecting scenarios of threats to Brazilian sovereignty on Pre-Salt

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 2, jul./dez. 2016, p. 139-176
ISSN 2358-3932

LUCAS KERR OLIVEIRA
SUELLEN MAYARA PERES OLIVEIRA
BESNA GISSEL RODRIGUEZ YACOVENCO
BRUNO MAGNO
PATRÍCIA DE FREITAS

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar os principais desafios para o Brasil, efetivamente, manter e exercer a soberania sobre as ricas reservas petrolíferas do pré-sal. Para isso são analisadas as condições geopolíticas e es-

Os autores agradecem as críticas e sugestões pertinentes realizadas em debates com os colegas do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, ISAPE, do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, CEGOV (UFRGS) e no Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração, NEEGI (UNILA), destacando que responsabilidade por erros ou equívocos é exclusivamente dos autores. Versões anteriores, parciais, deste texto foram apresentadas separadamente no Encontro Nacional da ABR1 em 2015, no Encontro Regional da ABED em 2015 e no Encontro Nacional da ABED de 2016. **Lucas Kerr Oliveira** – Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: lucas.oliveira@unila.edu.br

Suellen Mayara Peres Oliveira – Professora Adjunta da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: suellen.oliveira@unila.edu.br

Besna Gissel Rodriguez Yacovenco – Mestranda e bolsista do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina (PPGICAL-UNILA). E-mail: besna.yacovenco@aluno.unila.edu.br

Bruno Magno – Mestrando e bolsista CNPq no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS). Pesquisador colaborador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: brunomgn@gmail.com

Patrícia de Freitas – Mestranda e bolsista do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina (PPGICAL-UNILA). E-mail: patricia.ri.unila@gmail.com

tratégicas de longo prazo que importam para a construção de cenários de ameaças diretas à soberania brasileira do pré-sal. Deste modo, procurou-se construir o “grande cenário de fundo”, em que se poderia identificar as forças motrizes que impulsionam, atualmente, e tendem a continuar impulsionando, as grandes transformações do sistema internacional nas próximas décadas. A partir da identificação destas forças, é possível notar que a principal tendência para o sistema consiste no aprofundamento ou acirramento da competição internacional interestatal entre as grandes potências (Arrighi, 1996; Mearsheimer, 2001; Pinheiro Guimarães, 2006; Vizentini & Wiesebron 2006; Fiori, 2009). Esta é uma variável bastante relevante para a discussão sobre a formulação de uma grande estratégia brasileira no século XXI que permita conjugar a política externa e a política de defesa (Amorim, 2015), e, mais especificamente, para a atualização e reformulação da estratégia de defesa brasileira.

Desse modo, em primeiro lugar, é apresentada uma breve descrição do pré-sal. A seguir são apresentadas, de forma breve, as principais tendências geopolíticas e de longa duração¹ consideradas determinantes para a construção de cenários de ameaças à soberania brasileira de seus recursos naturais e petrolíferos. São elas: (I) o aumento da competição entre os Estados, especialmente da competição global entre as grandes potências, associada à progressiva horizontalização de capacidades militares e tecnológicas das potências emergentes e a construção progressiva de um sistema internacional multipolar; (II) o aumento da competição global entre as grandes potências pelo controle dos recursos energéticos; (III) o aumento da competição entre as grandes potências pelo controle dos mares e oceanos, desde a competição pelo controle de rotas marítimas, até os recursos marinhos e do subsolo marinho; e, por fim, (IV) o aumento da competição global entre as grandes potências diante dos processos de formação de blocos regionais, especialmente dos processos de integração regionais liderados por potências emergentes, ou que podem vir a se constituir em novos polos do sistema internacional.

Por fim, a partir da análise das tendências geopolíticas supracitadas, busca-se analisar as possíveis modalidades de ameaças para os Estados, especialmente os países emergentes. A seguir elencam-se as decorrentes considerações necessárias para a construção de cenários de ameaças para o Brasil na defesa de seu território, povo e recursos naturais, com foco nas ameaças à soberania brasileira sobre o pré-sal. Assim, o objetivo específico último desta análise é a construção de uma primeira tipologia das ameaças aqui consideradas, para viabilizar a construção futura de cenários em outros trabalhos,² que possam ser atualizados com maior frequência nos próximos anos, especialmente considerando as necessidades de moderni-

zação constante da estratégia de defesa do Brasil no século XXI. Importa ressaltar que não se pretende, neste trabalho, construir cenários completos, mas focalizar esforços na construção da tipologia de cenários possíveis, aqui organizada em três grupos de cenários não necessariamente completamente excludentes.

O PRÉ-SAL

O “pré-sal” é uma área que possui uma camada rochosa do subsolo marinho com ricas reservas petrolíferas, localizada sob uma profunda camada de rochas evaporíticas, também conhecidas como rochas salinas ou salíferas. Esta área é formada predominantemente por rochas reservatório e, também, por rochas geradoras de petróleo. Em termos legais, os poços petrolíferos do “pré-sal” são aqueles delimitados na área definida no inciso IV do caput do artigo 2º da Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010). As reservas do pré-sal encontradas no litoral do Brasil foram, à época de sua descoberta, as mais profundas em que já foi encontrado petróleo em todo o mundo. Representam também o maior campo petrolífero já encontrado em uma profunda região abaixo das camadas de rochas salinas ou evaporíticas.

Em janeiro de 2017, a produção de petróleo no Brasil totalizou 2,687 milhões de barris por dia (bbl/d), sendo que a extração de petróleo do pré-sal correspondeu a aproximadamente 1,588 milhão de barris de óleo equivalente por dia, ou 47% do total nacional. A extração petrolífera na região do pré-sal, realizada atualmente através de 73 poços, foi de aproximadamente 1,276 milhão de barris de petróleo por dia e 49,5 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia, um aumento de 1,1% em relação ao mês anterior. O campo de Lula, na Bacia de Santos, se consolidou como o maior campo produtor de petróleo e gás natural do Brasil, com uma média de 729,5 mil bbl/d de petróleo e 31,6 milhões de m³/d de gás natural (ANP, 2017).

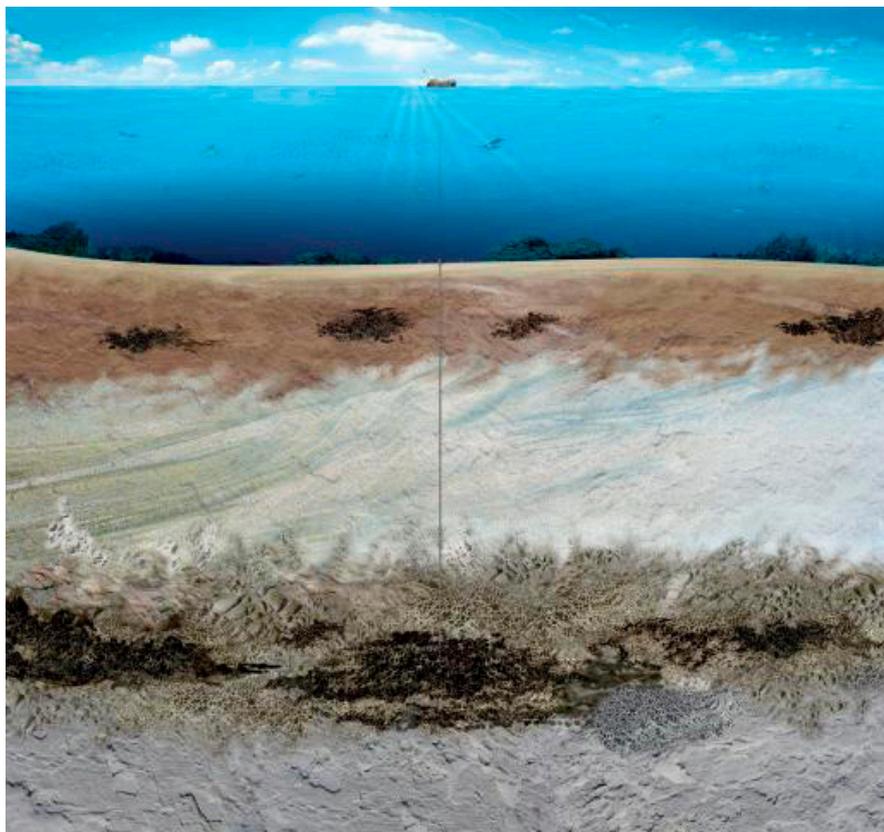


Figura 1 – Petróleo na Camada Pré-sal.
Fonte: Petrobrás (2017).

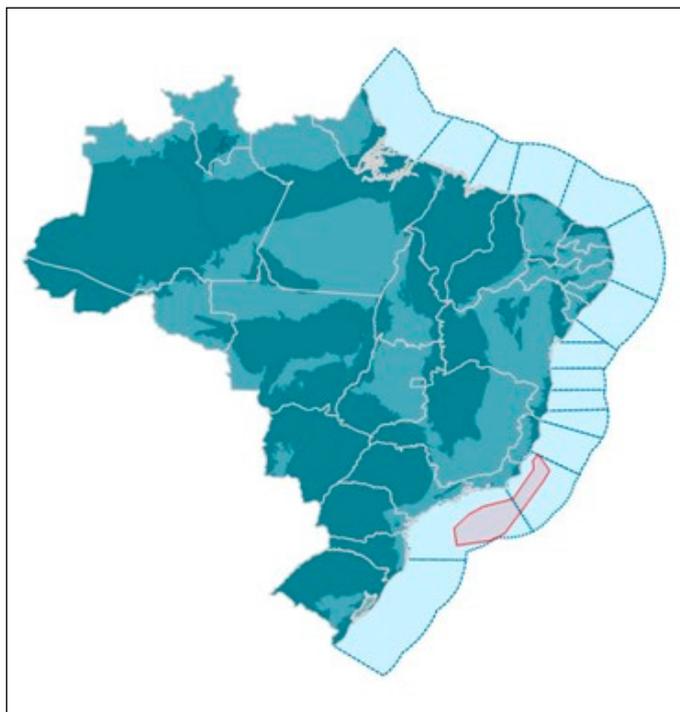


Figura 2 – O Pré-sal no contexto das principais bacias petrolíferas do litoral brasileiro.

Fonte: Petrobrás (2017).

Destaca-se que a Petrobrás cresceu significativamente durante os anos 2000, saltando de um valor de mercado de apenas US\$ 18 bilhões, no início de 2003, para mais de US\$ 200 bilhões em 2010, década em que a malha de gasodutos dobrou (de 2.762 km em 2002 para 5.416 km em 2009) e o peso da empresa no PIB também, passando de 5% em 2002 para 10% em 2010 (Estadão, 2009; Landim, 2010).

Ademais, existe um grande potencial para a prospecção e exploração de novas reservas nas bacias petrolíferas do Atlântico Sul, especialmente considerando as bacias geologicamente similares encontradas em ambos os lados deste oceano, tanto na África como na América do Sul, com ricas reservas petrolíferas já identificadas. Isto tende a manter o Atlântico Sul entre as regiões mais importantes para a expansão da extração petrolífera global, especialmente *offshore*, com grandes implicações para as disputas geopolíticas pelo controle dos mares e oceanos, como será discutido mais a frente.

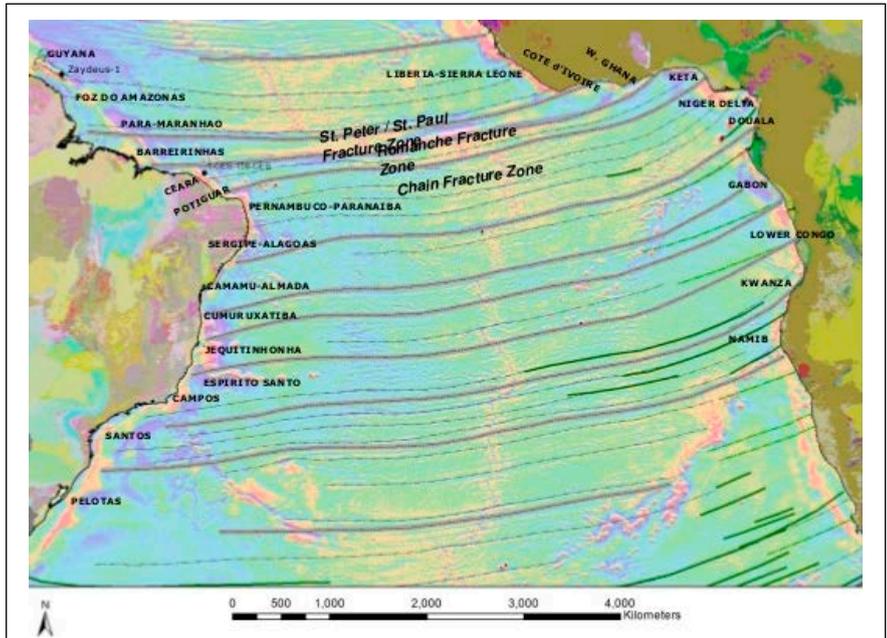


Figura 3 – Similaridade Geológica entre as Bacias Sedimentares africanas e sul-americanas com potencial petrolífero no Atlântico Sul.

Fonte: Maersk Oil (2013).

Geopolítica da competição global entre as grandes potências: horizontalização de capacidades e a emergência de um mundo multipolar

O processo de ascensão dos países emergentes, em especial dos países do grupo BRICS, Brasil, Rússia, China e África do Sul (Carmona 2014; Fiori 2009; Hurrell et al. 2009; Vizontini 2008; Visentini, 2013; Pautasso, 2011), estaria diretamente ligado à primeira tendência geopolítica a ser analisada: (I) a tendência relativa de horizontalização das capacidades militares entre as grandes potências, advinda da revolução tecnológica e da digitalização (Quedi Martins, 2008; Ávila, Quedi Martins & Cepik, 2009). Além dessa tendência consistir no pano de fundo que tornou o sistema internacional progressivamente multipolar (embora de forma assimétrica e desigual), pode vir a favorecer o aumento da recorrência de guerras indiretas e locais, em detrimento da probabilidade de erupção de uma guerra central de caráter global. Caso isso ocorra, as devastadoras guerras centrais entre as grandes potências, que historicamente serviram para

reescalonar e reequilibrar a correlação de forças entre os polos de poder do sistema internacional (Mearsheimer, 2001), podem vir a ser substituídas (parcial ou totalmente) por um enfrentamento mais indireto, embora também violento, caracterizado especialmente pela ocorrência de guerras locais e regionais (Quedi Martins, 2008) ou, ainda, da proliferação de guerras indiretas e por procuração (guerras *proxy*) entre os polos de poder do sistema (Kerr Oliveira, Pereira Brites & Silva Reis, 2013; Piccolli, Machado, & Monteiro, 2016).

Estas guerras locais seriam travadas principalmente entre as grandes potências e Estados ou regiões que são áreas de influência, portanto, objeto das disputas entre os principais polos de poder do sistema internacional. Em um contexto internacional competitivo e instável torna-se mais provável a ocorrência de disputas por áreas de influência entre os polos de poder do sistema internacional. Neste contexto, o controle de recursos naturais estratégicos, em especial os recursos energéticos, como petróleo e gás, continuarão sendo objeto de disputa entre as potências que buscam acumular mais poder em termos relativos (Kerr Oliveira, 2012).

Esta é uma tendência para as primeiras décadas do século XXI, que é resultante das disputas centrais do século XX, especialmente dos resultados da confrontação geoestratégica entre EUA e URSS durante a Guerra Fria, em que o equilíbrio nuclear tornou progressivamente mais difícil um confronto direto (Freedman, 2003). A partir daquele período, as grandes potências passaram a restringir o nível de enfrentamento de forma a evitar uma guerra direta, limitando a estratégia de confronto a uma série de disputas indiretas, especialmente por áreas de influência e através de guerras *proxy*.

Esta estratégia de enfrentamento indireto não se limitou ao período da Guerra Fria, e, tudo indica, tornou-se o padrão de confronto entre as grandes potências. Caso esta tendência se concretize, é possível aferir que esta modalidade de enfrentamento indireto pode tornar-se um dos principais padrões de interação entre as grandes potências. Em um mundo multipolar isso pode significar uma forma de “Guerra Fria” anárquica de todos contra todos (Moniz Bandeira, 2013), em que o nível de tensão entre uma grande potência e as demais, tenderia a depender mais de fatores geopolíticos, embora possa continuar sendo afetado também por mudanças e incertezas conjunturais.

Com a intensificação da competição internacional entre potências ou blocos de Estados, resultante da horizontalização de capacidades militares, os conflitos internacionais potencialmente se apresentariam no formato predominante de enfrentamentos indiretos entre as principais grandes potências, ou seja, sem necessariamente a ocorrência de guerras diretas. Um

exemplo do crescimento desta competição fortemente militarizada é o atual confronto russo-ucraniano que, em certa medida, é resultado de um confronto geopolítico entre Rússia e EUA, sendo que este último vem apoiando as forças de oposição a Moscou sem realizar uma confrontação direta com os mesmos (Piccolli, Machado & Monteiro, 2016). Semelhantemente, a disputa entre Rússia, de um lado, e Estados Unidos e Otan, de outro, na guerra civil da Síria, pode ser considerado outro caso de guerra indireta ou uma forma de guerra *proxy* entre essas potências (Kerr Oliveira, Pereira Brites & Silva Reis, 2013).

Geopolítica da competição global entre as grandes potências pelo controle dos recursos energéticos

A segunda tendência geopolítica de longo prazo levada em consideração para esta análise consiste no (II) progressivo aumento da demanda global por energia (CERA, 2006; US-EIA, 2011 e 2016; OPEP, 2016) e, conseqüentemente, à intensificação das disputas por recursos energéticos. A urbanização e industrialização dos países periféricos, subdesenvolvidos e emergentes, resultado do processo de globalização, apresenta como conseqüência direta o crescimento da renda e da demanda por recursos naturais, especialmente alimentos e energia. Com o aumento da demanda global por energia nas próximas décadas, torna-se progressivamente mais provável a ocorrência de tensões, crises e conflitos entre os países exportadores de energia e os maiores importadores (Klare, 2001; Kerr Oliveira, 2012; Fuser, 2013). Como cada grande potência busca assegurar sua própria segurança energética, a tendência é de aumento dos conflitos e disputas envolvendo interesses divergentes em relação aos países e regiões petrolíferas (Klare, 2001; Yergin, 2006; Kerr Oliveira & Pautasso, 2008). Conseqüentemente, tendem a aumentar as chances de ocorrência de novas guerras por recursos energéticos, especialmente por petróleo, na medida em que as grandes potências tentam controlar cada vez mais diretamente as reservas de recursos energéticos dos países fornecedores (Klare 2001, 2003 e 2008; Kerr Oliveira 2012).

Considerando que as grandes potências, no centro do sistema capitalista, são os maiores consumidores de energia do mundo, pode-se vislumbrar que estas venham a se envolver mais frequentemente nas principais disputas pelo controle de recursos energéticos nas próximas décadas (Klare, 2008; Kerr Oliveira & Pautasso, 2008; Fuser, 2013). Embora esta tendência, possa ampliar o risco de guerras centrais entre as grandes potências, a natureza destas conflagrações tende a mudar, como veremos a seguir.

Dentre os resultados do aumento da demanda por recursos energéticos e da competição interempresarial e interestatal por petróleo e gás, um dos resultados é o fortalecimento das tendências nacionalistas nos países exportadores de recursos petrolíferos. Isto tende a ocorrer de forma semelhante ao fortalecimento do “nacionalismo dos recursos” (Fuser, 2013) ocorrido nos anos 2000 em diferentes países petro-exportadores, como na Opep, ou mesmo em países que descobriram novas reservas petrolíferas, como o Brasil (Estadão, 2009). Paralelamente, pode-se esperar o aumento das pressões da opinião pública e dos governos subnacionais pelo aumento do controle nacional sobre a extração petrolífera, na medida em que for crescendo a importância dos *royalties*, participações especiais e outros dividendos oriundos das atividades petrolíferas no orçamento dos governos (Federal, estaduais e municipais). Se por um lado pode-se verificar uma tendência de aumento do nacionalismo petrolífero e da tentativa do governo de ampliar o controle sobre os recursos energéticos nacionais, por outro, tais políticas tendem a se chocar com outra tendência, a do aumento da cobiça das grandes potências e suas empresas petrolíferas (Xavier Ferolla & Metri, 2006 e 2008), que podem ver no pré-sal uma alternativa segura e de baixo custo para solucionar a busca por maior segurança energética e maiores taxas de lucro na exploração de petróleo e gás.

Geopolítica da competição global entre as grandes potências pelo controle dos mares e oceanos

A terceira tendência está relacionada ao (III) aumento do valor geopolítico dos mares e oceanos – em especial, no caso brasileiro, do Atlântico Sul. Este processo está associado a duas tendências principais: (a) o crescimento do comércio marítimo internacional, mesmo para blocos regionais intensamente integrados por via terrestre e, também, (b) a ampliação da importância dos recursos naturais de origem marítima, desde a extração de alimentos (recursos pesqueiros), passando pela obtenção de recursos energéticos (petróleo, gás natural, urânio) ou energia (eólica, maremotriz), até a mineração de minerais metálicos e não metálicos dos mais diversos, incluindo terras raras.

Destaca-se que sob uma perspectiva de longa duração, os oceanos possuíram um papel geopolítico determinante para a construção do sistema internacional e das principais disputas entre as grandes potências ao longo dos últimos séculos, mesmo considerando diferentes perspectivas teóricas ou analíticas (Mahan, 1890; Corbett, 1999; Rasler, & Thompson, 2005).

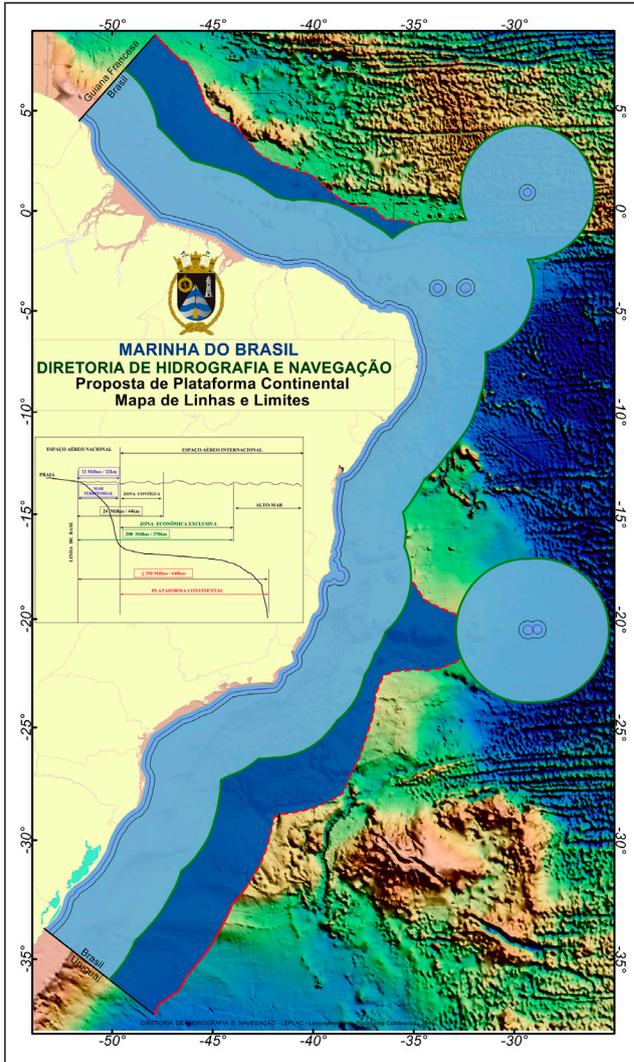


Figura 4 – Águas Jurisdicionais brasileiras, incluindo a Zona Econômica Exclusiva e as áreas da Plataforma Continental
Fonte: Marinha do Brasil, LEPLAC (2017).

No caso brasileiro importa ressaltar que o Brasil submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização das Nações Unidas (CLCS) um pedido de reconhecimento de inclusão de uma área de 954 mil km² como parte das suas águas jurisdicionais. A Comissão aprovou o re-

conhecimento de aproximadamente 90% desta área, o que levou o Brasil a ingressar com um novo pedido junto à Comissão para o reconhecimento de toda a área (Pereira Silva, 2013; Barros Figueirôa, 2014).

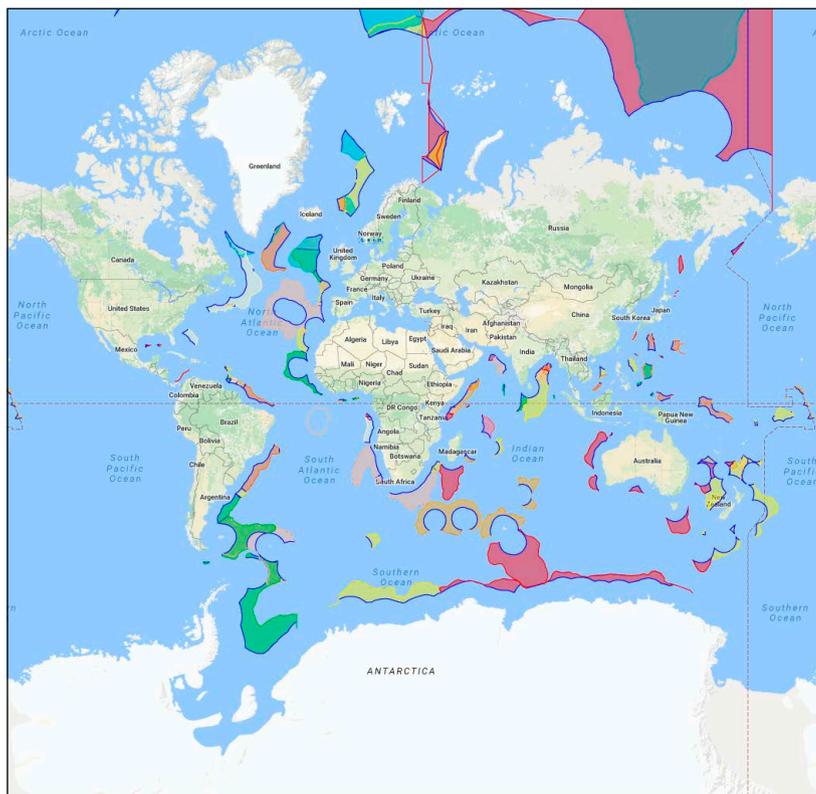


Figura 5 – A Territorialização do Mar: Principais reivindicações territoriais e solicitações de expansão da Zona Econômica Exclusiva junto à ONU

Fonte: GoogleMaps (2017). Mapa interativo ilustrando as reivindicações territoriais e solicitações realizadas pelos Estados membros à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU.

Deve-se acrescentar, ainda, que atualmente cerca de 30% da extração petrolífera mundial já é realizada em águas ultraprofundas e esta taxa deve crescer ainda mais nas próximas décadas, em decorrência do esgotamento das reservas mais antigas localizadas nos continentes. Importa acrescentar que, em seguida ao Oriente Médio, os continentes da África e da América do Sul já são as áreas de menor custo para extração de novas reservas de

petróleo na atualidade e apresentam vantagens para a exploração em alto mar (Kerr Oliveira, 2012).

Isto significa que a descoberta de novos campos de imenso potencial petrolífero nas regiões ultraprofundas da camada pré-sal apresentam enorme potencial para modificar significativamente a importância global desta região entendida como Atlântico Sul, ao mesmo tempo em que despertam a cobiça internacional das grandes potências (Xavier Ferolla & Metri, 2006 e 2008), alterando definitivamente o peso do Brasil e do seu entorno estratégico na geopolítica do petróleo em escala global.

Destaca-se que alguns dos maiores campos petrolíferos do pré-sal, como Lula, Carioca, Guará e Júpiter, estão localizados no limite das 200 milhas náuticas da Zona Econômica Exclusiva brasileira. Assim, o governo brasileiro publicou uma resolução interministerial, em 2010 (CIRM, 2010), estabelecendo que, independentemente da delimitação do limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 milhas náuticas pela ONU, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua Plataforma Continental, além das 200 milhas náuticas, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (Fernandes More, 2012).

Neste contexto, percebe-se que está em andamento uma tendência geopolítica de territorialização dos mares e oceanos adjacentes aos continentes e territórios continentais. Este processo deve se expandir ainda mais nas próximas décadas devido à perspectiva de que a exploração de recursos naturais (alimentos, minerais, energia) venha a ocorrer progressivamente em zonas cada vez mais afastadas do litoral.

Esse processo de territorialização dos mares e oceanos tem implicações significativas para a modernização da defesa do Brasil, na medida em que a dependência do país em relação ao Atlântico Sul tende a crescer progressivamente nas próximas décadas (Caroli, 2010; Danilevicz Pereira, 2013; Wiesebron, 2013), exigindo maiores capacidades de controle e de defesa desta vasta região marítima.

Considerando que o controle de recursos naturais em alto mar já foi objeto de disputas entre potências tradicionais e países emergentes, como na Guerra das Malvinas (1982), ou mesmo em crises que não resultaram em guerras, como no episódio em que a França ameaçou o Brasil com sua Marinha de Guerra, devido à disputa por recursos pesqueiros no litoral brasileiro, durante a crise conhecida como a “Guerra da Lagosta”, no início dos anos 1960 (Lessa, 1999; Costa Braga, 2004). A importância destes episódios passados para esta análise reside no fato de que as potências tradicionais continuam dispostas a usar a força em disputas pelo controle de recursos naturais que consideram estratégicos. Se nos anos 1960 a França

ameaçou o uso da força em uma disputa pela exploração de recursos pesqueiros no litoral brasileiro, parece difícil acreditar que outras potências não estariam dispostas a fazer o mesmo por recursos ainda mais valiosos e estratégicos, como petróleo, no século XXI.

Geopolítica da competição global entre as grandes potências e os processos de formação de blocos regionais

Por fim, a quarta e última tendência que se destaca para o século XXI refere-se (IV) ao processo de formação de blocos de integração regional. Caso se consolide, a formação de blocos regionais poderá se tornar a base sobre a qual se dará a governança do sistema internacional no futuro, embora a rivalidade entre os blocos regionais também pode se tornar mais frequente.

É interessante ressaltar que nos últimos séculos surgiram novos padrões de Estados, resultantes da intensificação da competição econômica (interempresarial) e político-militar (interestatal) que ampliaram a necessidade das unidades político-econômicas nacionais de assegurarem o acesso a grandes mercados para sustentar a escala necessária à sustentação das indústrias modernas (Chandler, 1994; Chang, 2003 e 2009). Neste contexto, constituíram-se grandes Estados Nacionais, de dimensões continentais e muitas vezes multinacionais, com grandes populações e parques industriais, como no século XX os Estados Unidos e a União Soviética, aos quais se pode acrescentar, no século XXI, gigantes como a China e a Índia, que alteraram definitivamente os termos da competição internacional (Pinheiro Guimarães, 2006; Fiori, 2009). Destarte, aos Estados menores e menos poderosos resta a solução de se unirem e se integrarem em blocos, a fim de evitar que se tornem insignificantes e inviáveis e acabem sendo dominados pelas grandes potências.

Neste contexto, para países semiperiféricos emergentes como o Brasil, torna-se vital fortalecer o avanço da cooperação e da integração regional sul-americana. Nesta região observamos avanços, mesmo que lentos, na conformação no aprofundamento da cooperação e integração de políticas de segurança e Defesa no âmbito da Unasul. Isto pode levar à possível transformação da América do Sul em uma unidade geopolítica, com significativa capacidade para assumir peso estratégico global, podendo esta ilha-continente constituir-se em um dos polos de poder de um mundo progressivamente mais multipolar (Pinheiro Guimarães, 2006 e 2007; Vizontini & Wiesebron, 2006; Messias Costa, 2009; Vizontini, 2003 e Vizontini, 2010).

Isso só será possível caso o Brasil adote a política de arcar com os custos da integração regional, ou seja, incentivar, desenvolver e aprofundar

os diferentes eixos da integração, que vão muito além do comércio, e referem-se à integração político-institucional, à integração econômica e de cadeias produtivas, da superação das disparidades, da infraestrutura logística da integração (transportes, energia, comunicações), e das políticas de segurança e defesa comuns. Quanto mais integrada, maior será a estabilidade relativa da América do Sul, com óbvias implicações para a segurança do Brasil (Vizentini 2003, 2008 e 2010; Messias Costa, 2009; Dall'Onder Sebben, 2014). Esta tendência tem múltiplas implicações para a atualização da estratégia de defesa nacional, na medida em que impõe a necessidade de se incorporar de forma definitiva ao pensamento nacional o desafio de fomentar progressivamente a cooperação em segurança e defesa entre os países sul-americanos. Dessa forma, elimina-se o risco de guerras locais na América do Sul e constitui-se, no futuro, uma forma institucionalizada de aliança regional de defesa contra ameaças representadas por potências ou blocos rivais extrarregionais.

IMPLICAÇÕES E DESAFIOS PARA O BRASIL: A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS DE AMEAÇAS À SOBERANIA SOBRE O PRÉ-SAL PARA SUBSIDIAR A MODERNIZAÇÃO EM DEFESA

Tendo como ponto de partida o contexto destas quatro grandes tendências geopolíticas estruturais de longo prazo, pode-se prospectar três possíveis modalidades de ameaças militares à soberania brasileira sobre o pré-sal no curto e médio prazo (entre uma e três décadas, ou seja, para aproximadamente 2030 a 2050). Tendo em vista que a formulação de uma estratégia de defesa de longo prazo não pode se basear apenas nos cenários mais prováveis e otimistas (que geralmente tem consequências mais brandas), mas deve considerar, especialmente, os cenários de maior risco, ou seja, mais pessimistas, pois estes implicam nas consequências mais catastróficas e deletérias para um Estado – as considerações aqui desenvolvidas visam a subsidiar prioritariamente os cenários mais pessimistas. Considerando a elevada margem de incerteza política e estratégica advinda de um sistema internacional, que, até o presente, tem se mostrado progressivamente mais competitivo, instável e violento, é fundamental que a formulação de uma estratégia de defesa nacional considere a preparação para o enfrentamento dos piores cenários, ou seja, a preparação para enfrentar, inclusive, uma guerra contra uma potência ou potências extrarregionais. Afim de subsidiar o debate sobre a construção destas modalidades de cenários, prossegue-se com a construção de uma tipologia das ameaças pertinentes para cada modalidade de cenário a ser construída.

Modalidades de ameaças para a primeira metade do século XXI: considerações para a construção de uma tipologia

A prospecção de ameaças à soberania brasileira no pré-sal pode utilizar-se de diferentes métodos analíticos. Para os fins deste texto, consideramos como pré-requisito para a construção de cenários prospectivos de ameaças a identificação de eventos recorrentes na História, como determinadas modalidades de operações militares envolvendo disputas por recursos energéticos. Como a guerra é um fenômeno constante e recorrente na História Humana, são aqui analisados aspectos pontuais, que especificamente imponham ameaças à soberania brasileira do pré-sal e de suas águas jurisdicionais.

O pressuposto básico, portanto, desta análise é que as guerras travadas pelo controle de recursos energéticos têm sido recorrentes na história recente da humanidade. Além disso, as guerras por recursos petrolíferos vêm se intensificando ao longo do século XX e das primeiras décadas do século XXI (Klare, 2001 e 2008; Shah, 2007; Kerr Oliveira, 2012; Yergin, 1992 e 2006). Estes elementos são centrais para a análise dos cenários de ameaças possíveis nas próximas décadas, em que um sistema internacional progressivamente multipolar pode se consolidar como mais pacífico ou mais instável e violento. Para um país como o Brasil, isto significa ter que se preparar para diferentes cenários, que podem variar muito, desde ataques indiretos (como os típicos da Guerra Fria), até ataques diretos, na forma de uma guerra aberta, deflagrada por virtualmente qualquer uma das grandes potências.

Para os fins desta análise, considera-se que atualmente as principais grandes potências são EUA, Rússia e China, e que estes continuarão a ser ao longo da primeira metade do século XXI, compartilhando a governança do sistema internacional com um grupo ainda não totalmente definido de outras grandes potências e potências médias regionais (Ávila, Quedi Martins & Cepik, 2009). Dentre as potências, ou Estados candidatos a participarem do concerto das grandes potências, destacam-se desde Estados nacionais que são potências tradicionais que poderiam ser classificadas como potências médias regionais, como Japão, Inglaterra, França, Alemanha, como países emergentes como Índia, Brasil, Turquia, Indonésia, Nigéria e África do Sul. Tudo indica que a participação de algumas das potências tradicionais, assim como de alguns dos países emergentes, no rol das grandes potências dependerá da capacidade destes Estados de enfrentarem os desafios tecnológicos, militares e geopolíticos vigentes, e, portanto, da capacidade destas potências para lidar com seus respectivos processos de integração regionais.

Assim, é muito provável que blocos de Estados – como a União Europeia, Unasul e Asean, entre outros –, caso logrem sucesso em aprofundar seus respectivos processos de integração regional, possam vir a assumir, no futuro, a função de polo de poder do sistema internacional. Entretanto, para que isto ocorra, estes blocos devem constituir processos de integração com elevado grau de institucionalização, que permita a consolidação de alianças regionais ou a formação de confederações/federações, mas, principalmente, só será possível caso estes blocos venham a constituir alianças militares sólidas e/ou construir forças de defesa coletivas.

Considerações iniciais para a prospecção de cenários de ameaças à soberania brasileira do pré-sal

Considerando estas perspectivas, foram prospectadas três modalidades de ameaças militares que, quando detalhadas, podem ser decompostas ou analisadas em diferentes níveis ou tipos de agressões à soberania nacional. Estes três cenários envolvem em algum nível a participação (direta ou indireta) de Estados que podem ser considerados potências extrarregionais adversárias.

O primeiro tipo de ameaça viria do (I) apoio de uma potência agressora a insurgentes armados ou separatistas extremistas no nível subnacional, com vistas a ameaçar a estabilidade institucional do país e sua integridade territorial, e/ou ameaçar, danificar ou destruir infraestruturas críticas essenciais, incluindo navios e plataformas petrolíferas em alto-mar. A segunda categoria de ameaça seria composta pelo (II) apoio de uma potência agressora a governos ou grupos insurgentes subnacionais localizados nos países vizinhos do Brasil. Este cenário consistiria em uma ameaça às fronteiras nacionais, como forma de enfraquecer a capacidade de exercício da soberania sobre o território, desviando recursos necessários para a defesa da soberania das águas jurisdicionais do Brasil no Atlântico Sul. A terceira forma de ameaça seria aquela em que (III) uma potência agressora utilizaria da ameaça ou uso efetivo da força diretamente contra o Brasil, especialmente através de forças aeronavais deslocadas ao Atlântico Sul para ameaçar o pré-sal e o litoral brasileiro. Como fica claro, o pior cenário é resultante da conjugação de duas ou três categorias acima explanadas.

l) Considerações para a construção de cenários de ameaça à soberania sobre o Pré-Sal em que uma Potência agressora se utiliza de ameaça subnacional/local para enfraquecer o Brasil

Importa destacar que o uso de uma ameaça subnacional ou local, apoiada e armada por uma potência inimiga, é das perspectivas mais complexas e controversas. Isto porque, embora existam ameaças à soberania dos Estados de origem interna, como a ameaça representada por possíveis movimentos separatistas, outras formas de ameaças internas mostraram-se bastante difusas e menos relevantes. Ademais, embora seja complexo, é necessário escalonar tais fontes de insegurança para melhor avaliá-las separadamente e planejar formas de evitá-las antecipadamente. Geralmente as reais ameaças internas à sobrevivência de um Estado são aquelas que podem levar à fragmentação territorial e o conseqüente fim da unidade geográfica ou entidade política, ou ainda, o completo colapso das instituições políticas e da capacidade de governar seu próprio território.

Esta modalidade de ameaça, muitas vezes, se mistura com facilidade às ameaças de ordem menor, que historicamente não representam uma ameaça urgente à sobrevivência de um Estado. Entretanto, mesmo ameaças menores à segurança pública e institucional, podem desestabilizar governos, como o problema da segurança pública ou processos de desestabilização institucional, que podem levar à ruptura institucional, na forma, por exemplo, de um golpe de Estado, caso sejam impulsionadas por potências extrarregionais agressoras. Para isso, é fundamental identificar as múltiplas fontes possíveis para o desenvolvimento de ameaças à segurança e estabilidade institucional. Nesse sentido, é basilar que os aparatos de segurança do Estado consigam separar claramente os níveis analíticos da segurança nacional, da segurança institucional e da segurança pública, assim como a modalidade de resposta defensiva ou securitária que será adotada.

Outra razão porque esta modalidade de problemas locais é complexa refere-se justamente ao fato de que muitos governos historicamente, e ainda na atualidade, misturam a natureza destas ameaças para justificar respostas mais duras do que o necessário. Com o objetivo de assegurar a sobrevivência do governo no curto prazo, mesmo quando isto possa representar o enfraquecimento do Estado no longo prazo, utilizam-se de medidas de força de intensidade incompatível com a ameaça real apresentada. Os casos mais comuns seriam aqueles ligados à construção da percepção de que determinado grupo político de oposição seria uma ameaça, apenas para justificar a elevação dos níveis de repressão interna.

Os exemplos dessa natureza aparecem em inúmeros momentos na história humana, mas é particularmente significativo na América Latina,

durante a Guerra Fria. Quando a perseguição política a grupos nacionalistas e de esquerda era justificada pela ameaça representada pelo suposto inimigo interno do “comunismo” (Mares, 1995; Rapoport & Laufer, 2000; Victoriano Serrano, 2010; Mitre, 2010), mesmo nos casos em que a divergência central entre os grupos políticos da época fosse centrada no caminho a ser adotado para o desenvolvimento do país.

Contudo, a variedade de possíveis ameaças à segurança institucional torna-se mais complexa diante das perspectivas de que potências extrarregionais venham a desestabilizar o governo através do uso de técnicas midiáticas inovadoras e complexas, combinadas com o financiamento de “revoluções coloridas”, ou mesmo de “guerras híbridas”. Tais táticas teriam como objetivo o vetor de menor custo, ou seja, a derrubada do governo instituído e sua substituição por outro disposto a simplesmente abrir mão do controle nacional dos recursos petrolíferos, optando por entregar o pré-sal e outros recursos petrolíferos para as corporações multinacionais petrolíferas estrangeiras. Neste sentido, a concretização desta modalidade de cenário dependeria da eliminação de posições hegemônicas ou até consensuais no nível nacional, que apregoam o maior controle nacional possível sobre os recursos energéticos.

Destarte, ameaças internas continuam existindo na atualidade, mas fica cada vez mais claro que não advém de problemas de segurança pública tradicionais (estes se internacionalizaram ou tornaram-se transfronteiriços), mas sim de ameaças concretas como a de novas formas de extremismos ou separatismos. Estes grupos ressurgidos no século XXI podem receber apoio e serem armados por uma potência extrarregional. O neoseparatismo ameaça não apenas a integridade territorial dos países sul-americanos, como no recente caso da crise boliviana de 2006-2009 (Dall’Onder Sebben, 2007, 2010 e 2014; Cepik, 2008 e 2010; Chossudovsky, 2008), como pode se constituir em uma ameaça ao processo de integração regional na América do Sul. Considerando que a integração regional é vital para que os países da região venham a obter maior autonomia e soberania (Pinheiro Guimarães, 2007; Moniz Bandeira, 2008; Messias Costa, 2009; Vizontini, 2003, 2008 e Vizontini, 2010), especialmente diante da intensificação da competição internacional e para fazer frente à ameaça do neoimperialismo das potências tradicionais, o separatismo apoiado por uma potência agressora aparece como a maior ameaça de nível subnacional/local, pois é a única ameaça interna capaz de simultaneamente ameaçar a democracia, a soberania e a integridade territorial brasileira (Dall’Onder Sebben, 2010 e 2014).

Neste caso, pode-se projetar que as unidades governamentais subnacionais em que estão localizadas as maiores reservas de petróleo e que possuem grandes desigualdades socioeconômicas, podem estar entre as

mais propensas ao surgimento deste tipo de ameaça. O financiamento ou armamento de tais grupos armados insurgentes poderia vir tanto através de empresas petrolíferas estrangeiras como diretamente de governos das grandes potências, como já ocorreu em casos de outros países exportadores de petróleo e gás natural na África e América do Sul (Dall’Onder Sebben, 2007 e 2014; Santos Xavier, 2009; Kerr Oliveira, 2012). Este financiamento poderia impulsionar o surgimento de movimentos ou grupos insurgentes armados de caráter separatista-extremista em alguma unidade política subnacional (estadual ou municipal) localizada próxima ao pré-sal, constituindo uma ameaça direta contra a integridade territorial e à soberania do Brasil (Kerr Oliveira, 2012).

Importa destacar que existem diversos indícios que as grandes potências e suas companhias petrolíferas apoiaram movimentos separatistas, ou outros tipos de insurgentes armados, em províncias petrolíferas de países petro-exportadores, por exemplo, no continente africano (Santos Xavier 2009; Kerr Oliveira, 2007). No caso de um grupo desta natureza conseguir deflagrar uma crise de insegurança pública, realizar atentados terroristas ou ataques contra forças do governo ou contra civis, de forma a provocar uma crise institucional, isto poderia vir a legitimar uma intervenção “humanitária” por parte das grandes potências interessadas no petróleo brasileiro (Diallo Mamadou, Fernandes & Garcia, 2011).

II) Considerações para a construção de cenários de ameaça à soberania sobre o Pré-Sal em que uma Potência agressora se utiliza da desestabilização da América do Sul para enfraquecer ou ameaçar o Brasil

A possibilidade de que disputas locais entre países vizinhos da América do Sul resulte em uma guerra de escala local ou regional, parece ser bastante reduzida nos dias de hoje. Contudo, cresce significativamente a probabilidade de que conflitos desta natureza ameacem o Brasil, especialmente considerando as rivalidades históricas regionais e as disputas fronteiriças não completamente solucionadas que ajudam na manutenção destas rivalidades. Isto torna-se particularmente preocupante no caso de uma potência extrarregional decidir implementar uma política de incentivo ou subsídio a tais rivalidades locais. Estes subsídios poderiam vir em diferentes formatos, desde o apoio político-diplomático, até o financiamento direto a Estados ou grupos não estatais, incluindo a distribuição de armamentos para grupos terroristas, extremistas separatistas, ou grupos guerrilheiros insurgentes com discurso ou prática claramente anti-Brasil, ou contrários à integração regional sul-americana. Ademais, o apoio de uma ou mais potências extrarregionais a grupos extremistas separatistas e terroristas, especialmen-

te em países politicamente e/ou socialmente mais polarizados, implica em um perigoso potencial para desestabilizar o entorno estratégico do Brasil na América do Sul (De Conti Pagliari, 2009; Mattar Nasser & Fracalossi Moraes, 2014). Especialmente se tal processo resultar na ruptura político institucional ou até mesmo em guerras civis nestes países, que poderiam resultar em guerras locais-regionais (Chossudovsky, 2008; Cepik, 2008; Dall'Onder Sebben, 2014; Kerr Oliveira, 2014).

Esta modalidade de estratégia, por parte de uma potência extrarregional, pode ter por objetivo simplesmente dividir os países sul-americanos, para impedir que estes atuem em bloco contra seus interesses. Mas pode, também, enfraquecer a liderança regional brasileira, jogando aliados regionais contra o Brasil (Friedman, 2012). Destarte, pode desviar a atenção, os recursos e esforços nacionais que poderiam ser utilizados na defesa do pré-sal e na segurança do Atlântico Sul, ou mesmo na consolidação da integração regional sul-americana. Esta questão poderia ser explorada por elites políticas locais que ganhariam, no curto prazo, com a implementação de uma política contrária a qualquer projeto de integração.

Importa ressaltar que inúmeras disputas fronteiriças e rivalidades históricas na América do Sul persistem na atualidade e estas representam uma complexa mistura de diferentes formas de ameaças à paz na região. Especialmente quando estas disputas são habilmente exploradas por uma potência extrarregional que dispõe dos mecanismos político-militares e de inteligência adequados para incentivar e fomentar guerras civis ou interestatais locais ou regionais.

Historicamente o continente sul-americano foi marcado por uma série de guerras ou ameaças de guerras envolvendo disputas fronteiriças, desde as guerras de independência dos países da região. Os confrontos interestatais regionais foram uma constante na América do Sul nos últimos dois séculos. Destacam-se inicialmente o longo ciclo de guerras platinas (Guerra da Cisplatina, 1825-1828; Guerra do Prata ou contra Oribe e Rosas, 1851 a 1852; Guerra civil no Uruguai ou Guerra contra Aguirre, 1864 e 1865), que culminaram na Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870) e a Guerra do Pacífico (1879-1883). Mesmo os limites fronteiriços delimitados pacificamente até a virada do século XIX para o XX foram marcados por inúmeras tensões e ameaças de conflagrações. No século XX, pode-se citar outros confrontos interestatais, como os que ocorreram entre Colômbia e Peru na região de Letícia (1933-1934), a sangrenta Guerra do Chaco (1932-1935) e as Guerras entre Peru e Equador (1941, 1981, 1995). Nota-se que os confrontos armados interestatais bilaterais no continente sul-americano reforçaram a percepção de muitos destes países de que seus vizinhos eram a maior ameaça à sua soberania,

moldando assim toda uma tradição de estratégias e doutrinas que consideravam o vizinho uma ameaça.

A ameaça de guerras bilaterais envolvendo disputas fronteiriças continuou existindo ao longo das últimas décadas (Briscoe, 2010; Brigagão, 2010), como no caso das disputas Argentina-Chile nos anos 1970 e 1980, ou através da manutenção de certas rivalidades na relação Peru-Ecuador, na retomada das rivalidades Colômbia-Venezuela nos anos 2000 e no surgimento de tensões pontuais entre Colômbia e Equador e Chile e Bolívia. Estes casos reforçam a hipótese de que rivalidades antigas podem vir a ser facilmente reativadas quando não foram adequadamente resolvidas, especialmente quando existirem interesses exógenos em fomentar a instabilidade na América do Sul (Cepik, 2005, 2008 e 2010; De Conti Pagliari, 2009; Mattar Nasser & Fracalossi Moraes, 2014; Moniz Bandeira, 2008 e 2013; Pinheiro Guimaraes, 2006 e 2007; Vizentini, 2003).

III) Considerações para a construção de cenários de ameaça à soberania sobre o Pré-Sal em que uma Potência agressora usa da força para ameaçar ou atacar o Brasil

Dentre as consequências já citadas do aumento da competição entre as grandes potências e do seu ativismo progressivo em defesa dos seus interesses energéticos, destaca-se a generalização de políticas que buscam aumentar o controle, da forma mais direta possível sobre as reservas de recursos energéticos dos países fornecedores (Klare, 2001, 2003, 2006, 2008; Fuser, 2008 e 2013). Isto tende a se manifestar na forma de um novo ciclo de disputas interestatais, em que o neointervencionismo e o neoimperialismo das grandes potências acaba impulsionando a formação de coalizões anti-imperiais regionais para resistir a essas investidas. Nesta modalidade de contexto, as regiões que demorarem mais tempo para integrar suas políticas de segurança e defesa mais facilmente podem se tornar alvo da política das grandes potências.

Para este cenário de ameaças, podemos resgatar diversos exemplos na história. Porém, o mais significativo para esta análise consiste na Guerra das Malvinas (1982), por ter ocorrido na América do Sul e por seus desdobramentos serem sentidos até os dias de hoje na formulação da política externa e de segurança do Brasil e da região (Moniz Bandeira, 2012).

A disputa pelas Malvinas remonta ao século XIX, quando a Inglaterra invadiu e anexou o arquipélago como um enclave colonial a partir de 1833. As ilhas possuem grande valor geopolítico e estratégico, por sua localização próxima a passagem entre os Oceanos Atlântico e Pacífico (fato corroborado pela Batalha das Falklands, em 1914, durante a I Guerra Mundial)

e por permitir a reivindicação de parcela do continente antártico. Não bastassem esses aspectos estratégicos, somam-se fortes interesses econômicos pela posse de uma grande área marítima de 200 milhas no entorno das ilhas, o chamado mar patrimonial ou Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Nesta área, a Inglaterra tem, na prática, a exclusividade para a exploração de recursos naturais como a pesca, o turismo ou a extração de petróleo e gás natural. O resultado desta ocupação colonial é que hoje a Inglaterra já possui companhias realizando atividades de exploração de petróleo e gás na região desde o início da década, sendo que em abril de 2015, a empresa inglesa Falklands Oil and Gas anunciou a descoberta de novas reservas na zona ao norte do arquipélago (RT, 2015).

O Brasil, desde o século XIX, apoia a reivindicação argentina sobre o território (Pamplona, 2012). Entretanto, as recentes descobertas do pré-sal trouxeram à tona o espectro da conflagração de 1982, com complexas implicações para a segurança do Atlântico Sul e da soberania brasileira sobre o pré-sal. Não é mera coincidência que a proteção dos recursos naturais, especialmente da Amazônia Azul, ganhou destaque na Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008) e no Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2012). A defesa dos recursos naturais também se tornou central para os demais países da América do Sul, como é possível constatar através do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul (2008), em seu artigo 3 alínea j. E é também sob a liderança da diplomacia brasileira que a defesa da reivindicação argentina e o cumprimento das resoluções da ONU de 1965 se tornaram consenso para toda a América Latina, como é possível constatar pelas reuniões de cúpula da Unasul, Mercosul, Celac e Aladi (Pamplona, 2012; Mercopress, 2015).

Esta análise mostra-se pertinente, até aqui, para demonstrar a importância do pré-sal na mudança de percepção de ameaças por parte do Brasil, assim como da importância da integração regional sul-americana no campo da segurança e defesa, para a garantia da paz, estabilidade e soberania da região (Pinheiro Guimarães, 2007; Moniz Bandeira, 2008; Messias Costa, 2009; Vizentini, 2003, 2008 e 2010; Cepik, 2005 e 2008). Neste sentido, importa destacar que o principal consenso atingido até o presente momento na Unasul, envolvendo os debates relativos à percepção de ameaça, é justamente referente à criação de uma estratégia comum para assegurar a soberania dos países sul-americanos sobre os seus respectivos recursos naturais e energéticos. Este consenso, expresso no Estatuto do Conselho de Defesa da Unasul, pode ser exemplificado nesta fala do Secretário-Geral Ali Rodriguez Araque:

[...] ter um continente com potencial de recursos naturais e ter o resto do mundo exigindo esses recursos naturais, razoavelmente

nos leva a crer que pode haver um ponto de tensão [...] Assistimos um cenário em que haverá lutas globais persistentes pelos recursos naturais. Neste cenário os desafios no que diz respeito à propriedade e alocação de recursos críticos [...] não são imaginários [...] os países da UNASUL têm uma oportunidade única para dar um exemplo histórico com relação à abordagem regional para a gestão, o desenvolvimento e o uso dos recursos naturais [...] o Conselho de Defesa Sul-Americano entende que os desafios que terão que enfrentar as políticas de defesa nos próximos anos, seguramente serão atendidos de forma mais satisfatória, na medida em que dermos respostas regionais e não respostas exclusivamente locais ou individuais de cada um dos nossos países” (CEED 2014).

Entretanto, a formulação política e a atuação diplomática brasileira devem ser acompanhadas dos meios necessários para viabilizar sua política de defesa e dissuadir possíveis agressores. Considerando a estratégia vigente e os meios de defesa necessários, pode-se dizer que as capacidades nacionais de defesa naval são insuficientes para enfrentar adequadamente uma potência agressora. Portanto, podem ser considerados insuficientes para realmente dissuadir uma grande potência dotada de meios de projeção de forças aeronavais modernos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No nível discursivo, o Brasil adotou em sua formulação de defesa a importância do advento do pré-sal para se repensar a defesa nacional e da região a partir da garantia da soberania de seus recursos naturais. Esta questão foi inserida em documentos oficiais como o Livro Branco de Defesa Nacional, e pode-se perceber também na incorporação da questão da soberania dos recursos naturais nos documentos estratégicos de fundação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Entretanto, apesar da formulação política e, inclusive, da definição de metas e objetivos em documentos oficiais e tratados regionais, pode-se notar um sério descompasso com a formulação de uma estratégia de modernização das capacidades de defender a soberania nacional que possa ser considerada uma política de Estado de longa duração, capaz de sobreviver às crises políticas e econômicas enfrentadas na atualidade ou no futuro. Afinal, pouco se refletiu, debateu ou preparou-se para os novos cenários de ameaça recorrentes, que tendem a afetar ou já estão afetando o país neste início do século XXI. Dessa forma, este artigo procurou tipificar esses cenários em três grupos de possibilidades, que potencialmente podem se sobrepor, a partir da análise do sistema internacional hodierno e alguns eventos específicos, a fim de ajudar a vis-

lumbrar de forma mais clara as possibilidades de ação política para fazer frente a estes desafios. Dentre os resultados desta pesquisa, destaca-se, ainda, a necessidade de desenvolvimento de novos estudos, especialmente a prospecção de cenários detalhados que permitam analisar os impactos de diferentes modalidades de ameaças à soberania brasileira sobre o pré-sal. Tendo em vista a análise aqui desenvolvida, pode-se elencar algumas considerações iniciais com vistas à formulação dos supracitados cenários e de algumas medidas para enfrentar os desafios elencados a partir das diferentes modalidades de ameaças prospectadas.

Para fazer frente as ameaças do tipo I, de ordem subnacional/local incentivadas por potências extrarregionais, é fundamental que o país consiga atualizar e reestruturar as suas instituições voltadas para a manutenção da lei e da ordem no nível interno, ou seja, da segurança pública. É essencial que tais forças tenham capacidade de enfrentar não somente as chamadas “novas ameaças”, especialmente o terrorismo e a insurgência armada, mas também, e principalmente, fazer frente às operações encobertas e ações de espionagem ou sabotagem empreendidas por potências agressoras. Para isso, torna-se fundamental repensar as estruturas dos serviços de inteligência nacionais, especialmente com a criação de novas agências, voltadas exclusivamente para a realização de inteligência e contrainteligência no exterior, com foco nas grandes potências. Igualmente, faz-se necessário, também, assegurar a capacidade de ações de contraespionagem que permitam proteger nossas instituições políticas e a preservação da democracia. Consequentemente, é crítico que nossas forças policiais e de inteligência tenham capacidade de participar do esforço de guerra cibernética para defender o país de operações encobertas que venham a ser construídas para apoiar grupos insurgentes separatistas-extremistas locais. Neste contexto, uma solução apontada por Marco Cepik (2010, 2014) seria a criação de um Ministério de Segurança Institucional, que centralizasse processos decisórios e políticas públicas de segurança atualmente dispersas em estruturas como Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ). Neste sentido, é necessário aprofundar a capacidade do Estado de combater o separatismo e o terrorismo, através da construção de tipificações mais rigorosas destas modalidades de crime e de mecanismos mais contemporâneos para enfrentá-los. Isto porque, embora o crime de separatismo esteja claramente delimitado na Constituição Federal e na Lei nº 7.170/1983, o mesmo não ocorre no Código Penal ou no Código de Processo Penal. Ademais, o Poder Judiciário e as instituições de segurança pública ainda não estão suficientemente preparadas para combater as novas modalidades de terrorismo e separatismo (Graça Hahn, 2006; Cepik, 2010; Dall’Onder Sebben 2014). Outra política que se

faz essencial refere-se ao progressivo aprofundamento dos mecanismos de cooperação em segurança regional, no âmbito da Unasul (Amorim, 2009; Cepik, 2008), especialmente através da consolidação da institucionalização de tais estruturas e mecanismos cooperativos.

Para enfrentar as ameaças do tipo II, é essencial que o Brasil consiga conjugar esforços diplomáticos, políticos, econômicos e militares para ajudar a solucionar os conflitos e rivalidades existentes entre os países vizinhos. Além disso é necessário aprofundar a integração regional sul-americana, construindo a infraestrutura da integração (Kerr Oliveira, 2014), favorecendo o estabelecimento de cadeias produtivas integradas regionalmente, especialmente nas indústrias de equipamentos de defesa, de alta tecnologia e de uso dual, favorecendo o crescimento e desenvolvimento socioeconômico e tecnológico no conjunto dos países sul-americanos.

Neste sentido, torna-se determinante que a diplomacia e os recursos de poder brando do Brasil sejam, desde já, direcionados para a resolução de disputas fronteiriças entre os países vizinhos sul-americanos e para a integração das políticas de segurança e defesa com construção de uma base industrial de defesa comum. A Unasul apresenta um grande potencial para a construção de uma comunidade de segurança, com grandes possibilidades de favorecer e institucionalizar a cooperação e integração securitária e de políticas de defesa. Para que isto se viabilize, é fundamental que o principal líder do processo de integração sul-americano, o Brasil, mude sua política para o subcontinente e passe a realmente arcar com os custos da integração regional.

No que tange às ameaças de tipo III, a agressão perpetrada diretamente por uma potência extrarregional, continua sendo determinante a construção de capacidades críveis de dissuasão convencional capazes de desestimular, inibir e, se necessário, barrar e destruir os meios para possíveis agressões diretas. Para isso, a construção de uma estratégia de defesa em camadas (Kerr Oliveira 2012; Kerr Oliveira, Pereira Brites & Cepik, 2014) pode vir a permitir a estruturação de uma defesa mais eficiente em termos dissuasórios. Considerando a extensão das possíveis listas de capacidades militares a serem mantidas, aprimoradas ou desenvolvidas pelas Forças Armadas brasileiras para enfrentar a ameaça de uma potência extrarregional, torna-se imprescindível o desenvolvimento de outros estudos, inclusive específicos para cada força, sistemas de defesa ou plataformas necessárias para a consecução desta estratégia. Considerando o tamanho da costa e a área da ZEE brasileiras a serem protegidas, assim como o volume de riquezas desta área (incluindo o pré-sal), pode-se dizer que é muito reduzido o tamanho e o poder de fogo da esquadra brasileira para enfrentar ameaças dessa natureza. Contudo, a mera expansão quantitativa do nú-

mero de belonaves não é suficiente para responder a este desafio: faz-se necessária uma expansão devidamente planejada para incorporar o maior número possível de plataformas (navios, submarinos, aeronaves, veículos terrestres), fabricados no Brasil e com capacidades modernas de combate contra marinhas potencialmente agressoras, utilizando-se, por exemplo, de mísseis antinavio de longo alcance e de mísseis de cruzeiro guiados. Isto implica na necessidade de modernização da estratégia de defesa naval (Kerr Oliveira, Pereira Brites & Cepik, 2014), na modernização das capacidades industriais e de inovação tecnológica associadas à indústria naval (Cavedon Nunes, 2017), e, por fim, na modernização das capacidades de combate no nível tático, operacional e estratégico.

Em suma, torna-se necessário que o Brasil repense seu processo de modernização das capacidades de defesa, constituindo uma política de atualização permanente da estratégia de defesa, em sinergia com a política externa, ou seja, como parte da grande estratégia brasileira de inserção internacional e desenvolvimento nacional. Uma política que permita a modernização constante dos processos de formação, qualificação e treinamento de recursos humanos, de construção de infraestrutura e aquisição de equipamentos adequados para as Forças Armadas, bem como a consolidação de uma base industrial de defesa mais autônoma, inovadora e regionalmente integrada.

REFERÊNCIAS

Amorim, C. L. (2009). A integração sul-americana. *Revista Diplomacia, Estratégia, Política*. nº 10, p. 9-21, out-dez/2009, Brasília.

Amorim, C. L. (2015). Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 4, nº 7, p. 9-21, jan.-jun./2015.

ANP (2017). Produção do pré-sal foi recorde em janeiro. *ANP Notícias*, 02/03/2017. Portal da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Governo Federal. <www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/anp-e-p/3608-producao-do-pre-sal-foi-recorde-em-janeiro>

Ávila, F. S.; Quedi Martins, J. Q. Q. & Cepik, M. A. C. (2009). Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. *Revista Contexto Internacional*, vol. 31, nº 1, p. 49-83. Rio de Janeiro, Brasil.

Barros Figueirôa, C. S. (2014). *Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o direito do mar*. Ed. FUNAG: Brasília, DF.

Basic Olic, N. (2011). *Geopolítica dos Oceanos, Mares e Rios*. Ed. Moderna: São Paulo, SP.

Brasil(2008).*Estratégia Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa: Brasil. <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Defesa.pdf>>

Brasil (2010). *Lei Federal nº 12.351*, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Presidência da República, Governo Federal, Brasília, DF.

Brasil (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa: Brasil. <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>

Brasil (2014). *Mapa do pré-sal no Brasil*. Área do território brasileiro com potencial de exploração de pré-sal. Portal Brasil, Governo Federal. <www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/07/brasilpresal.jpg/view>

Braudel, F. (1982). *História e Ciências Sociais*. 4ª edição. Editorial Presença: Lisboa, Portugal.

Braudel, F. (1992). História e Ciências Sociais. A longa duração. p. 41-78. In: Raudel, Fernand (1992). *Escritos sobre a História*. Perspectiva: São Paulo, SP.

Brigagão, C. (2010). [org.]. *A América Latina e os Conflitos Fronteiriços*. GAPcon/Educam: Rio de Janeiro, RJ.

Briscoe, I. (2010). Conflictos em la frontera: las nuevas zonas calientes em América Latina. p. 27-48. In: Brigagão, Clóvis (2010). [org.]. *A América Latina e os Conflitos Fronteiriços*. GAPcon/Educam: Rio de Janeiro, RJ.

Carmona, R. (2014). The return of geopolitics: the ascension of the BRICS. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, v. 3, nº 6, p. 37-72, jul./2014.

Caroli, L. H. (2009). A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, nº 09 (jul.2010) p. 118-157. Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Brasil). <www.esg.br/images/Revista_e_Cadernos/Cadernos/CEE-009.pdf>

Castro, Therezinha de (1999). *Geopolítica. Princípios, meios e fins*. Ed. Bibliex: Rio de Janeiro, RJ.

Cavedon Nunes, R. (2017). *Base Industrial de Defesa, Estratégia de Desenvolvimento e Inserção Internacional: A Indústria Naval Civil e Militar na China e no Brasil (1950-2015)*. Dissertação. PPG-EEI, UFRGS: Porto Alegre, RS.

CEED (2014). *Conferência “Defesa e Recursos Naturais” da UNASUL*. Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, Conselho Sul-Americano de Defesa. <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/04-EventosPort/0032-Eventos.html>>

Cepik, M. (2005). *Segurança na América do Sul: Traços Estruturais e Dinâmica Conjuntural*. Observatório Político Sul-Americano, OPSA, IUPERJ/UCAM. Rio de Janeiro, RJ.

Cepik, M. (2008). *A Crise Andina e o Futuro da UNASUL*. Análise de Conjuntura OPSA, nº 4, abril/2008, Observatório Político Sul-Americano (OPSA), IUPERJ/UCAM.

Cepik, M. (2010). Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. p. 121-145. In: Herz, Monica; Amaral, Arthur. (2010) [orgs.]. *Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas para o século XXI*. Ed. Puc/Loyola: Rio de Janeiro, RJ.

Cepik, M. (2014). La politique de défense bré-silienne: institutions, doctrine, capacités et économie. *Foundation pour la Recherche Stratégique*, 02/04/2014, Note nº 05/2014. <<https://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2014/201405.pdf>>

CERA (2006). Peak Oil Theory – World Running Out of Oil Soon – Is Faulty; Could Distort Policy & Energy Debate. *CERA Press Release*, 14/11/2006. Cambridge Energy Research Associates, CERA: Londres, Reino Unido.

Chandler, A. (1994). *Scale and scope: the dynamics of industrial capitalism*. Harvard University Press: Massachusetts, EUA.

Chang, H. J. (2003). *Chutando a escada: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Editora UNESP: São Paulo, SP.

Chang, H. J. (2009). *Maus Samaritanos: O mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo*. Editora Campus: Rio de Janeiro, RJ.

Chossudovsky, M. (2008). La desestabilización de Bolivia y la “Opción Kosovo”. *Global Research*, 23/09/2008, Canadá. <<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=10315>>

CIRM (2010). *Resolução n. 3/2010 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)*. Estabelece o direito do Brasil em avaliar previamente pedidos de

autorização para realização de pesquisas na Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 26 de agosto de 2010. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Governo Federal. Brasília, DF.

Conant, M. A. & Gold, F. R. (1981). *A geopolítica energética*. Bibliex: Rio de Janeiro, RJ.

Corbett, J. (1999). *Some Principles of Maritime Strategy*. p. 149-263. In: Jablonsky, David (1999) [org.]. *Roots of Strategy*. Stackpole Books: Mechanicsburg.

Corrêa, F. G. (2010). *O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro: uma história de ciência, tecnologia e soberania*. Ed. Capax Dei: Rio de Janeiro, RJ.

Costa Braga, C. (2004). *A Guerra da Lagosta*. Serviço de Documentação da Marinha: Rio de Janeiro, RJ.

Coutinho Marcial, E. (2012). Construção de Cenários Prospectivos: Qual o melhor método? *Revista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército*. Editorial 2012. p. 1-7. <www.eme.eb.mil.br/ceeex/public/arquivos/nep2012/ConstrucaodeCenariosProspectivo_Artigo_EXERCITO_v3-1.pdf>

Coutinho Marcial, E. & Santos Grumbach, R. J. (2002). *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. FGV: Rio de Janeiro, RJ.

Dall'Onder Sebben, F. (2007). *Separatismo e Hipótese de Guerra Local na Bolívia: Possíveis Implicações para o Brasil*. Monografia, UFRGS: Porto Alegre, RS.

Dall'Onder Sebben, F. (2010). *Bolívia: Logística Nacional e Construção do Estado*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UFRGS. Porto Alegre, RS. p. 50-92. <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25487/000749341.pdf>>

Dall'Onder Sebben, F. (2014). A Fronteira Brasil-Bolívia, o Separatismo e a Iniciativa das Casas da União. p. 65-80. In: Graça Hahn, M.; Quedi Martins, J. M. & Kerr Oliveira, L. (2014). *Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, ISAPE. Porto Alegre, RS.

De Conti Pagliari, G. (2009). *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Ed. Juruá: Curitiba, PR.

Danilevicz Pereira, A. (2013). O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. *Austral: Revista de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, n° 04, p. 33-47, Jul-Dez/2013.

Diallo Mamadou, A.; Fernandes, L. N.; Garcia, M. L. A. (2011). *Conflito na Líbia: uma análise crítica do intervencionismo ocidental pelo poder e recursos energéticos em nome da defesa da democracia*. IV Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS.

Estadão (2009). Regras do Pré-Sal ampliam poder do Estado na Exploração do Petróleo. *O Estado de S. Paulo*, 01/09/2009.

Fernandes More, R. (2012). Quando cangurus voarem: a declaração unilateral brasileira sobre direito de pesquisa além dos limites da plataforma continental - 2010. *Revista de Direito Internacional*, v. 9, n. 1, p. 61-68, jan./jun. 2012. Brasília, DF.

Fiori, J. L. (2009). O poder global e a nova geopolítica das nações. Crítica y Emancipación *Revistalatinamericana de ciencias sociales*, Año I, nº 2, p. 157-183. Primer Semestre/2009. <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/CyE2/06opo.pdf>

Freedman, L. (2003). As duas primeiras gerações de estrategistas nucleares. In: Paret, Peter (2003) [org]. *Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à Era Nuclear*. tomo 2. Biblioteca do Exército: Rio de Janeiro, RJ.

Friedman, G. (2009). *Os Próximos 100 Anos*. . Ed. Best Business: Rio de Janeiro, RJ.

Friedman, G. (2012). Um Hemisfério Seguro. p. 231-252. In: FRIEDMAN, G. (2012). *A Próxima Década*. Ed. Novo Conceito: Ribeirão Preto, SP.

Fuser, I. (2007). O petróleo do Golfo Pérsico, ponto-chave da estratégia global dos Estados Unidos. p. 87-102. In: FRATI, Mila (2007) [org.]. *Curso de formação em política internacional*. Ed. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, SP.

Fuser, I. (2008). *Petróleo e Poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. Ed. Unesp: São Paulo, SP.

Fuser, I. (2013). *Energia e Relações Internacionais*. Ed. Saraiva: São Paulo, SP

García-Perez, J. (2005). Conflictos Territoriales e Luchas Fronterizas en América Latina durante los siglos XIX e XX. *Norba Revista de História*, vol. 18, p 215-241. México.

Gilpin, R. (1981). *War and Change in International Politics*. Cambridge. University Press: Cambridge, Inglaterra.

Googlemaps (2017). *Updated extended continental shelf areas*. UNCLOS & GRID Arendal, Continental Shelf Programme. Mapa do GoogleMaps com dados da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (Commission on the

Limits of the Continental Shelf, CLCS) e do programa GRID-Arendal, disponível em: <<http://www.continentalshelf.org/visualize.aspx>>

Graça Hahn, M. (2006). Tribunal Sul-Americano: Uma Conceção Cibernética de Integração. 2006. Dissertação de Mestrado, PPG-RI. IFCH, UFRGS: Porto Alegre, RS.

Graça Hahn, M.; Quedi Martins, J. M. & Kerr Oliveira, L. (2014). *Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, ISAPE. Porto Alegre, RS.

Graça Hahn, M.; Quedi Martins, J. M. & Kerr Oliveira, L. (2014). *Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, ISAPE. Porto Alegre, RS.

IBGE (2011). *Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil*. IBGE, Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro, rj.

Jimenez, F. (2013). *Cobalt faz novas descobertas em Lontra e Mavinga, no pré-sal de Angola, em parceria com a Sonangol, BP - British Petroleum, Nazaki e Alper*. *PreSalt.com*, 06 de Novembro de 2013. <www.presalt.com/pt/a-petrobras-e-o-pre-sal/362-portugues/africa-pre-sal/angola-pre-sal/2499-cobalt-faz-novas-descobertas-em-lontra-e-mavinga-no-pre-sal-de-angola-em-parceria-com-a-sonangol-bp-british-petroleum-nazaki-e-alper.html>

Kerr Oliveira, L. (2012). *Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética*. Tese de Doutorado em Ciência Política. UFRGS: Porto Alegre, RS.

Kerr Oliveira, L. (2014). A Questão das Fronteiras diante dos Desafios das Transformações Tecnológicas e da Formação de Blocos Regionais. p. 81-114 In: Graça Hahn, M.; Quedi Martins, J. M. & Kerr Oliveira, L. (2014). *Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, ISAPE. Porto Alegre, RS.

Kerr Oliveira, L. & Pautasso, Diego (2008). A segurança energética da China e as reações dos EUA. *Revista Contexto Internacional*. vol 30, nº 2, dezembro de 2008.

Kerr Oliveira, L.; Brites, P. V. & Cepik, M. A. C. (2014). O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: a Defesa em Camadas e o papel da Integração Sul-Americana. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 20, nº 1 p. 139-164.

Kerr Oliveira, L.; Pereira Brites, P. V. & Silva, Reis, J. A. (2013). A guerra proxy na Síria e as disputas estratégicas russo-estadunidenses no Oriente Médio.

Boletim Mundorama, 20/09/2013, Boletim nº 99. <<https://www.mundorama.net/?p=11595>>

Klare, M. T. (2001). The new Geography of Conflict. *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 6, p.49-61. mai-jun/2001.

Klare, M. T. (2003). *Guerras por los Recursos*. El futuro escenario del conflicto global. Ed. Urano, Barcelona, Espanha.

Klare, M. T. (2006). Sangue por petróleo: a estratégia energética de Bush e Cheney. p. 201-223. In: Leys, C. & Panitch, L. [orgs]. *O novo desafio Imperial*. Clacso, 2006.

Klare, M. T. (2008). Energy Security . p. 483-496. In: Williams, Paul D. (2008). *Security Studies: An Introduction* Ed. Routledge, Nova Iorque, EUA.

Landim, R. (2010). Petrobrás se expande em várias áreas e já movimenta 10% do PIB. Valor de mercado da empresa cresceu 10 vezes, de US\$ 18 bi em janeiro de 2002 para US\$ 200 bi em dezembro de 2009. *O Estado de S.Paulo*, 30/01/2010. <www.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-se-expande-em-varias-areas-e-ja-movimenta-10-do-pib,504139>

LEPLAC (sd). *Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)*. Marinha do Brasil. <https://www.mar.mil.br/dhn/dhn/ass_leplac.html>

Lessa, A. C. (1999). A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). *Cena Internacional*, v. 1, p. 110– 120. UnB, Brasília, DF.

Maersk Oil (2013). *Rift Asymmetry in the Equatorial Atlantic. Third Annual PaleoGIS & PaleoClimate Users Conference*, 23/12/2013. Slide de apresentação realizada por David Lewis/Maersk Oil. <<https://www.slideshare.net/TheRothwellGroup/david-lewis-maersk2013-paleogis-users-conference-presentation>>

Mahan, A. T. (1890). *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. [e-book]. Dodo Press.

Mares, David R. (1995). La Guerra Fria en los Conflictos Latinoamericanos: Mitos y Realidades. *FASOC*, año X, nº 2, p. 18-25. Santiago, Chile.

Marinha do Brasil (2017). *A Plataforma Continental. Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)*. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, Marinha do Brasil. <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/leplac.html>>

Mattar Nasser, R. & Fracalossi Moraes, R. (2014). [orgs]. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Ed. IPEA.: Brasília, DF.

Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton: Nova Iorque, EUA; Londres: Reino Unido.

Mercopress (2015). *Falklands/Malvinas: Argentina asks why UK is not punished for not complying with Unº* Mercopress, 24/07/2015. <<http://en.mercopress.com/2015/07/24/falklands-malvinas-argentina-asks-why-uk-is-not-punished-for-not-complying-with-un>>

Messias Costa, W. (2009). O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confinis*, nº 7, 31 Outubro/2009.

Mitre, A. (2010). Das cinzas da ideologia: sistema regional, fronteiras e conflitos interestatais na América Latina. *Plataforma Democrática*, Working Paper nº 2, julho/2010.

Modelski, G. & Thompson, W., R. (1989). Long Cycles and Global War. p. 23-54. In: Midlarsky, Manus I. (1989) [org.] *Handbook of War Studies*. Unwin Hyman, Boston.

Moniz Bandeira, L. A. (2008). O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 91, dezembro de 2008.

Moniz Bandeira, L. A. (2012). Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, nº 132, p. 157-165.

Moniz Bandeira, L. A. (2013). *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos : Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, RJ.

OPEP (2016). *World Oil Outlook*. OPEC Secretariat. Organization Petroleum Exports Countries, OPEC. Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Viena, Áustria. <http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO%202016.pdf>

Pamplona, V. (2012). Malvinas: apoio brasileiro à Argentina é antigo, diz governo. *Veja.com*. 29/01/2012. <<http://veja.abril.com.br/noticia/mundo/malvinas-apoio-brasileiro-a-argentina-e-antigo-diz-governo/>>

Pautasso, D. (2009). Os desdobramentos internacionais do desenvolvimento da demanda por petróleo na China. *Meridiano 47*, vol. 10, nº 109, agosto/2009.

Pautasso, D. (2011). A economia continental chinesa e seu efeito gravitacional. *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, suppl. 1, p. 45-56.

Pereira Silva, A. (2013). O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, n° 1, p.104-121.

Petrobrás (2017). *Nossas Bacias Produtoras Marítimas e Terrestres*. Bacias. Seção Principais Operações, da página Nossas Atividades. Portal da Petrobrás. Cartograma disponível online. Último acesso em janeiro de 2017. <www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/>

Piccolli, L. Machado, L & Monteiro, V. F. (2016). A Guerra Híbrida e o papel da Rússia no conflito Sírio. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 3, n. 1, jan.-jun./2016, p. 189-203.

Pinheiro Guimarães, S. (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Ed. Contraponto: Rio de Janeiro, RJ.

Pinheiro Guimarães, S. (2007). O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Revista Comunicação & Política*, v. 25, n° 3, p. 169-189

Quartim Moraes, J. (2000). *A esquerda militar no Brasil*. Ed. Expressão Popular: São Paulo, SP.

Quedi Martins, J. M. (2008). *Digitalização e guerra local: como fatores do equilíbrio internacional*. Tese de Doutorado em Ciência Política. UFRGS: Porto Alegre, RS.

Rapoport, M. & Laufer, R. (2000). Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n° 1, p. 69-98.

Rasler, K. & Thompson, W. R. (2005). Global War and the Political Economy os Structural Change. p. 301-331. In: MIDLARSKY, Manus I. (2005) [org.]. *Handbook of War Studies II*. 4ª ed. The University of Michigan Press.

RT (2015). *British firms discover oil and gas off Falklands, Argentina threatens legal action* RT, 02/04/2015. <<https://www.rt.com/uk/246369-oil-gas-falkland-islands/>>

Santos Xavier, A. T. (2009). África e a Geopolítica do Petróleo: Nigéria um ator estratégico. *Revista Eletrônica Boletim do Tempo*, Ano 4, N°10, Rio de Janeiro, RJ.

Santos, R. M. R. (2009). A importância da guerra das Malvinas na consolidação da integração latino-americana nos anos 80. *Revista Eletrônica Tempo Presente*, Ano 4, n°16. Rio de Janeiro, RJ.

Schwartz, P. (2004). *A Arte da Visão de Longo Prazo*: Planejando o futuro em um mundo de incertezas. Ed. Best Seller: São Paulo, SP.

Shah, S. (2007). *A História do Petróleo*. L&PM Editores: Porto Alegre, RS.

Silva Souza, I. D. S.; Passarini Takahashi, V. P. (2012). A visão de futuro por meio de cenários prospectivos: uma ferramenta para a antecipação da inovação disruptiva. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, v. 4, n° 2, p. 102-132.

Soares Lima, M. R.; Hurrell, A. & Narlikar, A. et al (2009) [orgs.]. *Os BRICs e a Ordem Global*. Ed. FGV: Rio de Janeiro, RJ.

Souza, J. M. (1999). Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental?. *Revista Brasileira de Geofísica*, vol. 17, n° 1, p. 79-82.

Toni, J. (2006). Cenários e Análise Estratégica : questões metodológicas. *Revista Espaço Acadêmico*, n° 59, abril/2006.

UNASUL (2008). *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*. Conselho de Defesa Sul-Americano. Santiago <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>

UNDP & WHO (2009). *The Energy Access Situation in Developing Countries: A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa*. United Nations Development Programme & World Health Organization. <http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=2205620>

US-EIA (2011). *Annual Energy Outlook 2011 with Projections to 2035*. Office of Integrated and International Energy Analysis. U.S. Department of Energy. Washington, DC.

US-EIA (2016). *EIA projects 48% increase in world energy consumption by 2040*. Energy Information Agency, 12/05/2016. U.S. Department of Energy. Washington, DC. <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=26212>>

Victoriano Serrano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórica política. *Argumentos*, vol. 23, n. 64, septiembre-diciembre/2010, p. 175-193. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Distrito Federal, México.

Vigevani, T. (1999). Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.46, p. 5-53.

Visentini, P. G. F. (2010). *O Brasil, a América do Sul e a América Latina/Caribe*. Oportunidades e desafios da integração. Fev/2010. Ed. Flacso: Buenos Aires, Argentina.

Visentini, P. G. F. (2013) [org.]. *BRICS: as potências emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul*. Ed. Vozes: Petrópolis, RJ.

Vizentini, P. G. F. (2003). *América do Sul, Espaço Geopolítico Prioritário do Projeto Nacional Brasileiro*. p. 183-211. In: Rebelo, Aldo; Fernandes, Luis; Cardim, Henrique (2003). [orgs.]. *Política externa do Brasil para o século XXI*. Câmara dos Deputados: Brasília, DF.

Vizentini, P. G. F. (2008). *O Brasil, o MERCOSUL e a integração na América do Sul*. p. 93-129. In: Wiesebron, M.; Griffiths, M. (2008) [orgs.]. *Processos de Integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Editora UFRGS: Porto Alegre, RS.

Vizentini, P. G. F. & Wiesebron, M. (2006) [orgs.]. *Neo-hegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Ed. UFRGS: Porto Alegre, RS.

Wiesebron, M. (2013). *Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro*. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* v. 2, nº 3. Jan-Jun./2013.

Xavier Ferolla, S. & Metri, P. (2006). *Nem todo o petróleo é nosso*. Ed. Paz & Terra: São Paulo, SP.

Xavier Ferolla, S. & Metri, P. (2008). *Incertezas e cobiça sobre o petróleo do Brasil*. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 27/07/2008. <<http://diplo.uol.com.br/2008-07,a2511>>

Yergin, D. (1992). *O Petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*. Ed. Página Aberta: São Paulo, SP.

Yergin, D. (2006). *Ensuring Energy Security*. *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 2, March/April 2006.

NOTAS

1. Para maiores detalhes sobre a perspectiva de análise de longa duração, ver: Braudel (1982, p. 7-39; 1992, p. 41-78) e Vigevani (1999).
2. Para situar os requisitos e procedimentos metodológicos envolvidos na construção de cenários, ver: Vigevani (1999); Coutinho Marcial & Santos Grumbach (2002); Schwartz (2004); Toni (2006); Coutinho Marcial (2012); Silva Souza & Passarini Takahashi (2012).

ANÁLISE DE ESTRUTURAS GEOPOLÍTICAS E DE TENDÊNCIAS DE AUMENTO DA COMPETIÇÃO INTERESTATAL INTERNACIONAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS DE AMEAÇAS À SOBERANIA BRASILEIRA SOBRE O PRÉ-SAL

RESUMO

O objetivo deste artigo é, a partir da análise de condições e estruturas geopolíticas estratégicas de longo prazo, identificar os principais desafios para o Brasil exercer sua soberania sobre as reservas petrolíferas do pré-sal. A partir da análise das tendências geopolíticas elencadas, espera-se identificar variáveis e elementos para a construção de cenários de ameaças envolvendo o pré-sal.

Palavras-chave: Brasil; Pré-sal; Geopolítica; Cenários.

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the main challenges for Brazil to exercise its sovereignty over the oil reserves of the Pre-Salt, based on the analysis of long-term strategic geopolitical conditions and structures. From the analysis of geopolitical trends, it is expected to identify variables and elements for the construction of threat scenarios involving the pre-salt.

Keywords: Brazil; Pre-salt; Geopolitics; Scenarios.

Incentivos governamentais e indústria de defesa

Public incentives and defense industry

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 177-196
ISSN 2358-3932

THIAGO PACHECO
LUIZ PEDONE

INTRODUÇÃO

A necessidade de investir no desenvolvimento do setor industrial de Defesa e Segurança motivou administrações mais recentes no Brasil a formularem políticas públicas voltadas para a Base Industrial de Defesa (BID), como projetos de desenvolvimento de produtos de defesa, linhas de financiamento e regime tributário especial para o setor. As iniciativas objetivaram a melhoria do ambiente de negócios dessa indústria.

Este artigo avaliou a relação histórica Estado-Indústria de Defesa no Brasil, resumindo as principais evidências encontradas em relação a incentivos governamentais e desenvolvimento da indústria de defesa. A pesquisa buscou identificar as medidas de incentivo mais recentes para essa indústria e analisar a percepção do setor privado quanto à atratividade do setor através de uma revisão histórica. Em outras palavras, a finalidade do trabalho foi de avaliar se as medidas públicas estimulam a indústria de defesa, de empresas públicas e privadas, ao fazê-las verem esse setor como um polo de oportunidades.

Thiago Pacheco – Formado em Relações Internacionais pela UFF (2016) e é membro do Grupo de Pesquisa *Defesa, Ciência & Tecnologia e Política Internacional*. E-mail: thiago_pacheco@id.uff.br.

Luiz Pedone – Professor de Relações Internacionais e Políticas Públicas no Instituto de Estudos Estratégicos da UFF e coordenador do referido Grupo de Pesquisa (registrado no CNPq). E-mail: lpedone@uol.com.br.

A pesquisa originária deste artigo culminou na monografia *O Impacto dos Incentivos na Expansão e no Declínio da Indústria de Defesa Brasileira: O Caso da Inserção de Grandes Conglomerados* (Pacheco 2016), orientada por Luiz Pedone. Este artigo resume os principais pontos do estudo histórico do trabalho.

INCENTIVOS DO ESTADO E INDÚSTRIA DE DEFESA

A relação entre a Indústria de Defesa e Estado pode ser mais bem compreendida ao observar a dinâmica que rege a BID. Brick (2014) observou nesse mercado que as firmas atuam nos segmentos de defesa, de segurança e também no civil, pois a maioria das empresas aplica suas tecnologias e produtos para uso civil de modo a sustentar a produção para os outros dois mercados. O segmento civil segue leis de mercado tradicionais – oferta e demanda, fornecedores e compradores competindo pelo melhor custo-benefício; contudo, as leis de mercado não prevalecem no segmento de defesa. Fora das Forças Armadas não há demanda da maioria dos produtos estratégicos – exceto produtos específicos, como armas e munições pequenas – sendo este mercado caracterizado como praticamente monopsonístico, o Estado como único comprador (Brick 2014). Se considerados os outros Estados, o mercado pode ser visto como oligopsonístico, sem concorrência efetiva.

A demanda de produtos de defesa é determinada principalmente por fatores estratégicos e geopolíticos dos Estados, não pela lógica econômica (ABDI 2011), tornando esse o principal componente para definir a produção das empresas.

Da mesma forma como o Estado é responsável pela demanda do segmento de defesa, ele é o grande incentivador da BID, pois tem como função sustentar a demanda por produtos através de projetos militares e, portanto, tem a capacidade de alocar os seus recursos para garantir orçamento contínuo e que corresponda a ou amplie a dimensão da indústria (Brick 2014).

Hartley (1999) também ressaltou que o Estado pode usar seu poder regulatório e de compra (*defense procurement*) para definir a estrutura da indústria de Defesa, seu tamanho, as empresas que nele entram ou saem, as metas tecnológicas, preços e lucros deste setor industrial.

Segundo Mowery (2012), existem três formas que o Estado pode incentivar (ou restringir) a indústria de defesa privada ou estatal, o que a torna tão próxima dos governos nacionais:

a) **oferecendo previsibilidade e segurança quanto aos investimentos**¹ – o dispêndio não instável ou não declinante do Estado em Defesa garante maior segurança para o seu setor industrial, pois os programas de Defesa demandam tempo, levando anos ou décadas para serem concluídos e, portanto, contando com riscos por ter o investimento em P&D como suporte (Drumond 2014; Mowery 2012);

b) **o fomento da inovação** – efeito ocasionado através da transferência de tecnologia ou do *spin-off*, pois o investimento por parte do Estado

encorajaria o desenvolvimento científico e tecnológico, que possibilitaria impactos no nível tecnológico e nos processos produtivos das empresas; e

c) **através das compras públicas** – instrumento estatal que também foi estudado por Gunnar Eliasson (2010), que entendeu que *public procurement* seria a política industrial mais efetiva para P&D de Defesa. Diretamente, as compras públicas de Defesa estimulariam um crescimento pela demanda, tendo o Estado como maior beneficiário do valor social dos produtos comprados, substituindo a demanda do mercado e, posto que o Estado é um comprador avançado – um comprador com conhecimento técnico, capaz de influenciar no desenvolvimento do produto final –, as compras estimulariam maior nível tecnológico e produtivo (Eliasson 2010, 4). Indiretamente, Eliasson se centrou nos efeitos multiplicadores dos programas de compras públicas, incluindo também o *spin-off*, originado durante a fase de desenvolvimento do produto, mas que fica disponível para os setores industriais proporcionalmente à capacidade empresarial de identificar os transbordamentos e comercializá-los (Eliasson 2010).

INCENTIVOS DO ESTADO À BID NO BRASIL

Período Anterior à Era Vargas

Até o início da República, as atividades industriais no âmbito das Forças Armadas limitavam-se a arsenais estatais para produção de material, como armas, munições ou mesmo navios. Quando a República foi estabelecida, grande parte dos militares passou a se engajar mais nos assuntos políticos e a demandar o reequipamento das Forças Armadas (Drumond 2014). Nos governos de Deodoro e Peixoto, a responsabilidade de fornecimento continuou centrada no Estado Brasileiro, mas não pelo incentivo da produção em suas fábricas militares e sim pela importação de equipamento, principalmente, da Europa, sendo que as compras de estrangeiros não conferiram capacidade de manutenção às FAs, ou seja, logo os produtos adquiriam baixo valor operacional (Drumond 2014).

Os governos civis seguintes da República Velha não destoaram dessas práticas, pois a diretiva foi “importar os armamentos necessários e estabelecer, nos arsenais, oficinas para a montagem e manutenção dos mesmos” (Amarante 2004, 24). Sobretudo com o fim da 1ª Guerra, que encheu o mercado internacional com armamentos excedentes a preços mais baixos, era mais atrativo e menos custoso para o Estado comprar internacionalmente do que investir na infraestrutura de uma BID, ainda mais por conta do caráter da indústria de ser vista como um setor subordinado frente aos interesses de uma economia cafeeira e agroexportadora (Drumond 2014).

Era Vargas

A ascensão de Vargas ao poder consolidou a opção por uma política de proteção à indústria em geral. A industrialização tornou-se pauta importante para modernização e crescimento da economia brasileira, germinando o paradigma desenvolvimentista – ótica do Estado empresário, propulsor da indústria, adotando a substituição de importações e buscando superar os entraves e constrangimentos externos (Leopoldi 2000, 288). O governo atuou fomentando a indústria principalmente com políticas setoriais que envolviam tarifas, câmbio, controle de importações de equipamentos e criação de uma indústria de infraestrutura, como siderurgia e metalurgia, que é base para toda a indústria, bem como conferiu organização às relações trabalhistas na indústria (Leopoldi 2000).

Com o crédito mais fácil para as indústrias e as proteções mais altas, além do câmbio mais desvalorizado e os lucros mais atrativos no setor industrial que no agrícola, os empresários brasileiros foram estimulados a prosseguirem com seus esforços na indústria (Skidmore 2007). No setor de defesa, apesar de não haver um programa sólido, foram lançadas as bases para o crescimento setorial: de modo amplo, pelos incentivos à indústria de base e, em específico, pela mudança na característica das compras públicas. Nos anos subsequentes, o Estado passou a comprar, junto dos equipamentos, os desenhos e especificações técnicas, ou seja, passou a adquirir técnica e não apenas o produto final (Skidmore 2007).

Novas fábricas militares foram inauguradas – uma em 1932, quatro em 1933 e uma em 1939, totalizando seis – voltadas para produção de tecnologias estrangeiras, adquiridas ou licenciadas (Amarante 2004, 25), mantendo a produção de determinados equipamentos militares sob exclusividade da indústria de defesa estatal. A instalação da indústria siderúrgica no Brasil, incentivada pelo Estado brasileiro, permitiu que materiais mais pesados, como canhões e viaturas blindadas, fossem produzidos no país nas décadas posteriores (Amarante 2004). A iminência do confronto bélico entre as grandes potências mundiais, com o passar dos anos, fez Vargas focar ainda mais sua atenção na Defesa Nacional; devido ao tamanho do investimento no aparelhamento das FAs, “tudo indicava que o Brasil constituiria a mais poderosa máquina militar do América do Sul” (Drumond 2014, 66).

As empresas privadas começaram a surgir nessa época, como a Rossi e a Companhia Brasileira de Cartuchos (final de 1920), a Taurus (em 1937, hoje uma das maiores produtoras de armas do Brasil) e a Boito (que iniciou as atividades nos anos 1920, mas começou sua produção em série na década de 1950), sendo empresas majoritariamente de imigrantes europeus (Dreyfus *et alii* 2005).

Os Anos 50

A 2ª Guerra impôs restrições às importações e, no pós-guerra imediato, com o Governo Dutra (1946-1951) que praticou plataforma mais liberal, as importações foram liberalizadas para, em primeiro lugar, reequipar com bens de capital² a indústria brasileira e, em segundo, forçar os preços industriais para baixo com maior oferta de produtos importados (Vianna 1989). Segundo Furtado (1995), isso acabou extinguindo as reservas cambiais e, para corrigir o desequilíbrio de divisas, o Estado adotou uma série de controles seletivos de importação, favorecendo o setor industrial por duas vertentes: a redução da concorrência externa e a aquisição de matérias-primas e equipamentos a preços mais baixos, levando à intensificação da industrialização. Dutra, sucessor de Vargas, forneceu apenas o básico de estímulo industrial, sendo caracterizado como “pálido” para a BID (Drumond 2014).

O segundo Governo Vargas, apesar de imerso em atritos políticos e com a dificuldade de obtenção de financiamento externo pelas condições não tão favoráveis como no período pré-guerra, viu ainda assim o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE, de 1952) como importante instrumento de fomento a industrialização sem, contudo, incluir na lista de investimentos a BID privada, ainda muito incipiente (Drumond 2014). O governo JK, porém, deu arrancada desenvolvimentista com o Plano de Metas baseado na aliança com o capital privado estrangeiro para reestruturação do parque industrial, com políticas protecionistas, resultando no famoso tripé Empresas Estatais/Indústrias Locais/Firmas Estrangeiras e em crescimento industrial de mais de 80% (Leopoldi 2000).

Em específico para setor de Defesa, JK criou institutos de pesquisa tecnológica na Marinha e no Exército (Drumond 2014), como o Instituto de Pesquisas da Marinha, em 1959. Todavia, o governo seguinte de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) foi contracionista e reduziu gastos públicos. No período de incertezas de Jânio a 1964, “não se vislumbraram traços de uma política industrial” (Leopoldi 2000, 290). Paralelamente, com o contexto da Guerra Fria, o contato entre militares brasileiros e americanos desenvolveu em lideranças políticas e setores militares, em especial os nacionalistas, a noção de que era preciso estimular a P&D para um fornecimento autônomo e não dependente das potências externas (Amarante 2004).

O Regime Civil-Militar

As políticas industriais desenvolvimentistas foram retomadas nos governos militares, adotando a concepção supracitada que interligava o desenvolvimento à Segurança e ordem interna, bem como à Defesa Nacional,

priorizando especificamente a integração com as mudanças tecnológicas em curso na época (Leopoldi 2000). No projeto “Brasil Grande Potência”, o Estado, visto como fonte propulsora da capacitação tecnológica e do incremento da autonomia brasileira, adotou uma estratégia de “crescimento industrial com endividamento”, na qual favoreceu o crescimento da grande empresa pública e privada, que tinha grande poder de influência nos processos decisórios, mas o Estado enfrentou dificuldades na implementação de projetos de infraestrutura que aprofundaram o endividamento, além de ter falhado em prover desenvolvimento social (Leopoldi 2000; Pedone 1989).

Neste período, empresas oriundas da construção pesada consolidaram-se com grande influência nas políticas públicas do regime, recebendo incentivo e proteção estatal na forma de isenções, empréstimos, contratos e auxílio direto da diplomacia brasileira, começando os seus processos de internacionalização e exportação de suas atividades (Campos 2012, 507). Já o setor de Defesa teve grande desenvolvimento: a Embraer, por exemplo, que foi criada a partir da P&D de instituições da Aeronáutica durante os anos 1950, entregou 68 aeronaves em 1982, um crescimento de mais de 380% em relação ao número de aeronaves em 1973 (Gargiulo 2008).

Drumond exemplificou o sucesso da interação Estado-empresas ao dizer que “a construção aeronáutica no Brasil não teria alcançado resultados extraordinários sem o apoio direto do Estado, que continuou apostando na capacidade de engenharia brasileira” (2014, 91). A produção aeronáutica permitiria nova infraestrutura industrial, novos conhecimentos estratégicos e aumentaria as possibilidades de inserção no mercado internacional (Drumond 2014, 95).

Para manter a escala de produção, as exportações dos produtos de Defesa se constituíram como uma importante ferramenta para o desenvolvimento do setor, além de diminuir importações nacionais dos produtos de Defesa. Com apoio do Estado (ou, no caso das empresas estatais, com a ação direta do mesmo), as empresas fecharam seus primeiros contratos de exportação na década de 1970, concedendo a esse setor industrial grande avanço no mercado internacional (ABDI 2011).

No início dos anos 1970, o crescimento nas exportações de sistemas de armas de 1973 a 1984 permitem inferir que as exportações totais da BID tiveram grande aumento. Só a empresa privada Avibras, de aeronáutica, exportou US\$ 350 milhões em equipamentos e serviços em 1987, somando uma receita de US\$ 1 bilhão em vendas totais (Drumond 2014, 126). Até o fim do regime, a Indústria de Defesa contava com pleno suporte do Estado e encontrava-se em seu auge, como Amarante ressalta: “a BID brasileira completou a sua atual configuração, com uma infraestrutura de P&D composta por segmentos público-privados” (2012).

Redemocratização e anos 90

Entretanto, o período posterior ao regime militar foi caracterizado pela reversão das políticas industriais e do referencial desenvolvimentista, tanto para a indústria em geral (Leopoldi 2000) como para a expansão da indústria de Defesa em específico (ABDI 2011). O endividamento do período militar levou a uma crise da dívida externa que, junto da inflação e da crise fiscal do Estado, fez com que os empresários, entre eles rentistas e alguns setores dos industriais, aderissem à perspectiva neoliberal que se propagou nos anos 1980 e se consolidou como um consenso nos anos 1990.

A partir do Governo Sarney (1985-1990), o Estado passou a diminuir o seu papel na economia, buscando maior competitividade e reestruturando as empresas através do fim do protecionismo industrial tradicional das décadas anteriores³ (Leopoldi 2000). Na década de 1990, os governos buscaram uma orientação neoliberal: diminuindo gastos, abrindo a economia às importações de manufaturados, quebrando a reserva de mercado de setores industriais, privatizando empresas estatais e desregulamentando grande parte da economia brasileira de modo a se abrir ao capital e investimento estrangeiros, levando a retração industrial (Leopoldi 2000).

A indústria de defesa foi diretamente afetada pelas mudanças no cenário doméstico e internacional. Pelo lado externo, o fim do conflito entre o bloco capitalista e o bloco socialista e o desmantelamento da União Soviética fizeram com que arsenais acumulados enchessem o mercado internacional a preços mais baixos (Amarante 2004). Pelo lado interno, o governo deixava de priorizar os gastos e compromissos com as FAs e a Defesa, associados à memória do regime ditatorial, além de desmontar estruturas econômicas e barreiras de proteção industrial aos mais diversos setores produtivos, enfraquecendo a indústria nacional frente à concorrência internacional, sem iniciativas que protegessem ou minimizassem as perdas dessa indústria estratégica (Drumond 2014, 127).

Os dois lados ocasionaram retração da demanda, levando à baixa escala empresarial produtiva e financeira, gerando uma crise na BID caracterizada por falência de empresas, restrição de atividades e investimentos com sucateamento da estrutura produtiva, ociosidade das linhas de produção e, nas empresas privadas sobreviventes, a diversificação de atividades para outros setores industriais, com diminuição de produção para Defesa (ABDI 2011). O gráfico a seguir retrata o comércio exterior de armamentos do período de vinte anos, de 1983 a 2002, englobando desde a redemocratização até o último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Segundo Amarante (2004), os anos 1990 promoveram quase um “aniquilamento” da indústria de defesa brasileira. Esse período marca a influ-

ência da (falta de) ação do Estado para com a indústria de defesa, pois o governo optou, no início dos anos 1990, por não atuar como substituto dos mercados externos, ainda que temporário, o que poderia viabilizar a manutenção da indústria (Moraes 2012).

Entretanto, o desenrolar dos anos 1990 e a fragilidade da Defesa brasileira suscitou em lideranças políticas a necessidade de se reestruturar as atividades de defesa, incluindo sua indústria. FHC alimentou expectativas com seu discurso de que prestaria atenção à modernização e reequipamento das Forças Armadas para condizer com a posição estratégica do Brasil (Drumond 2014, 163), mas, no plano prático, pouco foi priorizado (Drumond 2014, 166).

O único esforço da gestão FHC após a criação do MD foi, no último mês de 2002, o lançamento da Política e Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa, o *offset*, tornando as compensações contratuais obrigatórias, ou seja, positivando uma política pública compensatória que busca promover a competitividade internacional através da modernização tecnológica subordinada às situações de compras públicas (Serrão, Pacheco e Pedone 2014).

Os anos 2000

O início da gestão Lula em 2003 alterou não só o referencial de desenvolvimento como o processo de declínio do setor de Defesa no Brasil. Em termos de paradigma, após o malogro dos anos 1990, o governo Lula consolidou o Estado logístico, do qual FHC já havia feito um ensaio: o Estado que cria as bases, condições e instrumentos de apoio para atuação do empresariado, ao qual ficam delegadas as responsabilidades empreendedoras, de modo a inserir a economia nacional no mundo globalizado (Cervo e Bueno 2012, 489).

A gestão Lula procurou alinhar demandas das FAs com os empresários da BID, de modo a criar as políticas públicas para o setor e então reorganizou a indústria de defesa em novo modelo (Drumond 2014, 209), buscando revitalização da BID. Para isso, incentivou a BID através de cinco instrumentos:

a) Fortalecimento do Arcabouço Político Específico: Política Pública de Defesa

O Governo Lula empreendeu esforço em atualizar os conceitos de defesa e segurança para o Brasil no século XXI. Os lançamentos da II PDN, da PNID, da END e do LBDN possuem em comum a positividade de propostas políticas das gestões de governo para a Defesa Nacional brasileira,

servindo como a base da política pública de defesa que ancora as ações posteriores relacionadas ao tema.

A defesa adquiriu maior espaço na agenda pública, fomentando a percepção da necessidade da intervenção do governo na temática da defesa junto às principais instituições do processo político e à sociedade civil. A forma como essa questão pública se intensificou na agenda política pode ser observada na maior participação civil no debate de diretrizes que cada documento apresenta em relação ao seu antecessor, incluindo nessa questão a participação dos empresários no Fórum Industrial de Defesa. Isso constituiu arcabouço político sobre o qual se dão todas as medidas de incentivo do governo à indústria de defesa e que ofereceu ao setor privado brasileiro uma perspectiva dos esforços e projetos programados para a indústria de Defesa.

b) Inserção da Defesa na Política Industrial

Para atender às diretrizes de fomento da indústria de defesa, a gestão Lula, em seu segundo mandato, colocou o setor como parte da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008. Da mesma forma, a gestão Dilma inseriu a BID no Plano Brasil Maior (PBM) em 2011. Ambos se configuraram como os maiores programas de política industrial, tecnológica e comercial de suas respectivas gestões.

Em ambos os programas observa-se que, em específico para o complexo de defesa, foram elencadas medidas voltadas para ampliação e regulamentação de compras governamentais; ampliação de recursos para PD&I e formação de recursos humanos; adequação da legislação de exportações de Prodes, além de oferecimento de contrapartidas e garantias para as operações; parcerias internacionais; e promoção da BID em feiras nacionais e internacionais. Grande parte das medidas já foi operacionalizada.

A integração da política para indústria da defesa com os planos de política industrial nacional reverteu a tendência das gestões anteriores, dando foco especial às iniciativas para o setor, com metas e acompanhamento das ações do governo. Ao integrar a política pública de defesa com a industrial, estabelecer o consenso dentro dos agentes de governo (que respaldaram o PDP e o PBM) e delegar cada medida a órgãos distintos da administração pública,⁴ o governo iniciou formalmente o processo de execução das iniciativas previstas na Estratégia Nacional de Defesa.

c) Programas de Compras Públicas

As aquisições de governo para a defesa estão intimamente ligadas às capacidades de defesa desejadas pelo Estado. Além disso, ao reequipar

ou modernizar suas Forças Armadas, o Estado com seu poder de compra tem também a capacidade de influenciar a indústria de Defesa, nacional ou estrangeira. O novo paradigma político para a BID brasileira priorizou a ampliação das compras nacionais e o reaparelhamento das FAs como ações estratégicas para revitalização. O governo se dispôs a desenvolver mais de 12 programas de compras de equipamentos militares, em projetos posteriormente agrupados em um Plano de Articulação de Equipamentos de Defesa (Paed),⁵ que seria instrumento do Estado para garantir o fornecimento dos meios que as FAs necessitam e a infraestrutura para provê-los.

A quase totalidade dos programas formulados pelo governo envolvem compras de produtos de empresas da BID, seja na recuperação imediata da capacidade operacional (com a compra de armas, munições, uniformes) ou no desenvolvimento e aquisição de equipamentos militares (caças, helicópteros, submarinos, navios-patrolha, blindados, sistemas de monitoramento, sistemas de mísseis, sistemas de controle do espaço aéreo, entre outros).

Em valores de 2012, isso significou uma demanda prevista de mais de US\$ 206 bilhões pelos próximos 40 anos (ou R\$ 404 bilhões).⁶ Em valores corrigidos para 2015, essa mesma demanda seria cerca de R\$ 679 bilhões.⁷ Esse incentivo pode ser crítico para as empresas privadas da base de defesa, pois aumenta internamente a demanda por produtos de defesa e, portanto, as oportunidades de novos negócios.

A expansão dos programas de defesa aumentou o número de licitações e contratos com empresas nacionais para execução dos projetos. Em 2009, ano seguinte à END e ao PDP, já se observou aumento de 41% nos investimentos totais (de R\$ 3,4 bilhões a R\$ 4,8 bilhões). Neste mesmo ano, a empresa Odebrecht, em associação com a francesa DCNS, fechou o contrato do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), para aquisição de submarinos convencionais e desenvolvimento conjunto Brasil-França de um submarino nuclear, em Itaguaí, Rio de Janeiro. Em 2010, o orçamento de investimento dirigido ao Comando da Marinha saltou de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 3,7 bilhão (aumento de 175%).

Também cabe ressaltar a importância da Lei n. 12.598 de 2012, que estabelece condições de compras do Estado em defesa. A legislação prioriza empresas nacionais no fornecimento de produtos de defesa (Prodes) e torna obrigatório que os produtos estratégicos de defesa (PEDs) sejam fornecidos por empresas brasileiras (Brasil 2012).

A política de compras do Estado envolve criar um mercado que não existiria espontaneamente, em face de uma situação de falha de mercado, por razões naturais ou adversas (Eliasson 2010). Ou seja, ela envolve definir o governo como um consumidor substituto (no caso da defesa, um

dos únicos consumidores) de bens e serviços para representar a demanda por Defesa Nacional da sociedade civil. Numa segunda etapa, a política de compras envolve o desenvolvimento da economia empresarial, já tendo fomentado o mercado como consumidor substituto.

d) Financiamento à Indústria de Defesa

As incertezas e falta de respaldo aos investimentos feitos pela Indústria de Defesa constituem uma das maiores preocupações do setor privado, “visto que não há contrapartida em garantia de compras, o que coloca em risco a conclusão dos projetos e traz prejuízos irreversíveis à indústria” (Comdefesa 2013).

O governo esteve a par da situação, prevendo na Estratégia Nacional de Defesa que um dos desafios para a BID era a deficiência nos programas de financiamento para as empresas nacionais fornecedoras de produtos de defesa, o que as prejudicava nos mercados interno e externo, e previu medidas para aperfeiçoar as linhas de crédito para o setor (Brasil 2008). Com isso, foram acrescentadas ações tanto na PDP quanto no PBM voltadas para adequação do financiamento às empresas.

O BNDES e a Finep se consolidaram como principais agências públicas de financiamento à BID, especialmente através de financiamentos transversais da PD&I, da capacidade industrial produtiva e das exportações (Schmitt 2015). Em 2013, visando o aperfeiçoamento do financiamento ao setor como previsto nas políticas públicas para a Defesa, o Governo Dilma lançou o Plano Inova Aerodefesa como um dos seis setores estratégicos do Plano Inova Empresa.⁸ Segundo a Finep, o Inova Aerodefesa foi o plano de maior demanda entre os seis setores específicos, com a demanda total de R\$ 13 bilhões, mais de quatro vezes maior que o orçamento previsto (Finep 2013). Ao todo, 272 entidades foram selecionadas para o processo do Plano (117 empresas parceiras, 77 empresas líderes e 78 ICTs), somando R\$ 12,8 bilhões em pedidos de financiamento (Finep 2013). Ao final, o plano disponibilizou o total de R\$ 8,7 bilhões em recursos (Fundo Aeroespacial e Inova 2015).

Percebe-se, portanto, um esforço dos órgãos públicos em oferecer financiamentos mais adequados às características e necessidades da Indústria de Defesa, apesar de ainda estarem em descompasso com a efetiva demanda do setor, conforme sinalizou a comparação no Plano Inova Aerodefesa entre o orçamento inicialmente previsto (R\$ 2,9 bilhões), o demandado (R\$ 13 bilhões) e o efetivado (R\$ 8,7 bilhões).

e) Regime Tributário e Regulatório Especial

A carga tributária que recai sobre a indústria de defesa é queixa constante do setor privado (Comdefesa 2011). O ambiente tributário favorecia a importação de equipamentos militares em detrimento da produção interna: a importação de material sob respaldo da Lei n. 8.032 de 12 de abril de 1990 fica com isenção de impostos de importação, enquanto indústria de defesa brasileira era taxada ao longo de toda sua cadeia produtiva, com tributos como ICMS, ISS, PIS/Pasep, Cofins, IPI e II,⁹ cujas alíquotas somadas podem equivaler a mais de 40% do produto brasileiro de defesa (Comdefesa 2011).

Uma das ações destacadas na END para a renovação da BID foi buscar um regime tributário especial para o setor, para protegê-lo das pressões de imediatismo mercantil (Brasil 2008). As primeiras suspensões significativas de tributos foram para a indústria aeroespacial através do Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira (Retaero), instituído em 2010. Com isso, as empresas que produzem bens ou serviços relacionados à industrialização de aeronaves têm os tributos PIS/Pasep, Cofins e IPI suspensos em casos de venda no mercado interno ou importação (Brasil 2010). O Retaero, no entanto, foi referente apenas ao setor de outros veículos aéreos, sem atingir toda a extensão da base industrial de defesa. Com isso, o setor privado ficou na expectativa do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), conforme sinalizava o Comdefesa/Fiesp, que participou junto do MD na formulação do regime para eliminar as assimetrias tributárias e garantir mais competitividade do produto nacional face ao importado (Comdefesa 2011).

O Retid só foi sancionado pela gestão Dilma em 2012, através da Lei n. 12.598. A legislação positivou a definição do Produto de Defesa (Prode), do Produto Estratégico de Defesa (PED), e da Empresa Estratégica de Defesa (EED), para poder definir quais seriam as características das empresas e produtos que seriam beneficiados pelo regime tributário especial. No tocante ao Retid, a Lei n. 12.598 também suspende, em casos de vendas no mercado interno ou de importação, o PIS/PASEP, o COFINS e o IPI (Brasil 2012). O ICMS, imposto estadual, ficou de fora da suspensão.

Essa era uma demanda do setor privado, que reagiu bem à nova legislação: em estudo do Ipea, 51% das empresas da BID pesquisadas esperavam impacto extremamente ou muito benéfico do Retid, enquanto a minoria de 21% achava que o Retid traria pouco ou nenhum impacto (Ipea 2013). A redução nos impostos incidentes nos produtos de defesa significa uma redução de custos nas compras e vendas de Prodes, possibilitando que esse ônus seja retirado do preço final e tornando, portanto, os produtos nacionais mais competitivos.

A Lei n. 12.598/12 também moldou a criação das subsidiárias de conglomerados. A condição para habilitação de empresa como EED, para se beneficiar de incentivos fiscais do Retid, era que a finalidade da empresa fosse a defesa, pois o faturamento voltado para essa atividade deveria ser no mínimo 70% do faturamento total, sem controlador estrangeiro. Isso forçou os grupos empresariais que quisessem se beneficiar do Retid a abrirem subsidiárias nestes parâmetros, além de que os editais de compras públicas militares do governo dariam vantagens às EEDs.

Além disso, essa nova legislação dispensou a necessidade de licitação nos setores de ciência e tecnologia das compras públicas de defesa, com vistas a facilitar a entrada de grandes conglomerados brasileiros no setor (Mattioli *apud* Fariello 2012). Dessa forma, a contratação é agilizada e os procedimentos formais de uma licitação pública, por razão de interesse público, ficam dispensados.

Os incentivos dos dois mandatos de Lula e do primeiro mandato de Dilma deram novo fôlego à indústria de defesa, que atraiu a atenção de empresas estrangeiras e inclusive de grandes conglomerados nacionais. Um dos líderes empresariais na BID, Carlos Erane de Aguiar,¹⁰ declarou que

Não apenas a indústria de defesa e segurança enxerga estes projetos [de *public procurement*] como oportunidades de crescimento. Outros segmentos industriais, como construtoras, desenvolvedoras tecnológicas – software, principalmente –, laboratórios de pesquisa de matérias e químicos, estaleiros, metalurgias e indústrias metalomecânicas e tantos outros também estão, cada vez mais, enxergando os projetos de defesa como grandes oportunidades não apenas de crescimento econômico, mas também de evolução tecnológica e de processos produtivos, o que permite abrir mercados internacionais (Erane *apud* Leite 2015).

Sua visão pode corroborar a tese de que as empresas perceberam os incentivos do governo e os programas de compras públicas como fomentadores de ambiente de negócios mais propício e com mais oportunidades para a inserção de empresas. Além disso, como Erane citou, as empresas também poderiam enxergar outros fatores além dos contratos bilionários e incentivos *cenouras* para se inserir no mercado de defesa e segurança. Empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez e Engevix inseriram-se no setor de defesa buscando novas oportunidades de negócios, beneficiando-se dos incentivos fiscais e das linhas de financiamento lançados pelo governo, ganhando contratos milionários, absorvendo tecnologia de empresas estrangeiras e desenvolvendo a BID.

Crise Fiscal de 2014

A conjuntura doméstica e internacional durante o primeiro Governo Dilma (2011-2014) levou ao estouro, no início de 2015, de uma crise fiscal que forçou o segundo Governo Dilma a adotar política de austeridade, com redução de gastos do governo para gerar superávit primário, e consequentemente diminuiu a parcela orçamentária dedicada a Defesa no Brasil. Os investimentos diminuíram e geraram imprevisibilidade quanto ao prosseguimento da política pública de defesa, traçada pela II PDN, END e LBDN.

O anúncio de corte (entre R\$ 3,5 a 4,5 bilhões) no orçamento de projetos de defesa e a possível extinção do PAC do setor pelo governo federal criou uma onda de pânico no principal polo da BID no Brasil, em São José dos Campos (Ottoboni 2014). Em 2015, R\$ 5,6 bilhões do orçamento do Ministério da Defesa (25%) foram contingenciados pelo ajuste (Brasil 2015). A indústria de defesa passou a contar com atrasos na liberação de recursos públicos para pagamento dos contratos e as empresas relacionadas começaram a adiar datas de entregas de produtos, a atrasar salários dos funcionários, como foi o caso da Avibrás, ou mesmo a perder mão de obra (Ottoboni 2015).

Com a crise fiscal de 2014, o contingenciamento de recursos dos programas de defesa e os desdobramentos das investigações de corrupção envolvendo os conglomerados que haviam se inserido na BID, é perceptível um reposicionamento do setor. No programa do Sisgaaz, por exemplo, mesmo com prorrogação de inscrição de candidaturas, os únicos consórcios a se apresentarem foram aqueles liderados por Embraer, Odebrecht e Orbital Engenharia – ficaram de fora Andrade Gutierrez (que tinha proposta com a Rustcon), Queiroz Galvão (em consórcio com Lockheed Martin e Rockwell Collins), Engevix e OAS (Düring 2015).

As restrições orçamentárias pós-2015, com incertezas sobre os incentivos, dentre eles o pagamento e continuidade dos programas militares, permitem demonstrar o impacto da redução de incentivos e investimentos na indústria de defesa afetando diretamente o comportamento dos conglomerados e do setor privado na BID.

CONCLUSÕES

Este presente estudo se propôs a avaliar o impacto das *cenouras* de incentivo governamental no desenvolvimento da Indústria de Defesa a partir de uma análise histórica dessa relação no Brasil. Para isso, a pesquisa verificou os efeitos dos incentivos para a Indústria de Defesa ao longo de

sete períodos recentes da história brasileira: o período anterior ao Governo Vargas, a Era Vargas, os anos 50, o regime civil-militar, a redemocratização e os anos 90, os anos 2000 e o período da crise fiscal de 2014.

É necessário ressaltar as limitações que o estudo enfrentou, pois as informações específicas relacionadas a Defesa são de caráter estratégico e, portanto, mantidas sob sigilo pelo Estado. Da mesma forma, muitas das informações corporativas dos conglomerados são de caráter confidencial e não são divulgadas para não afetar sua atuação no mercado. Mesmo com essas ressalvas, a pesquisa levantou informações importantes que permitiram análise da relação entre incentivos e inserção dos conglomerados no setor de defesa.

Na análise histórica da Indústria de Defesa do Brasil, pôde-se perceber padrões de avanços e recuos na BID de acordo com o apoio e investimento dos governos. A indústria manufatureira, em geral, era inibida até a Era Vargas e os produtos de defesa eram supridos por importações e montagens nos arsenais militares. A partir do momento em que a indústria nacional passou a ser priorizada, bem como a substituição de importações para redução de dependência externa, a indústria de defesa incipiente pôde iniciar sua expansão, consolidando-se no período da ditadura militar. Nestes anos, a BID foi estimulada para fins de soberania nacional e alcançou grande infraestrutura de P&D e desenvolvimento produtivo como consequência, inclusive elevando as exportações e diminuindo significativamente as importações (nos anos 1980, 90% dos equipamentos militares eram supridos nacionalmente [Drumond 2014]). De forma similar, no setor de infraestrutura, as empresas de construção se beneficiaram de incentivos do governo para se expandirem neste período, com relação próxima aos agentes públicos (Campos 2012, Pedone 1989).

Contudo, quando o Estado, nos anos 1990, retirou as medidas de incentivo, proteção e demanda para a BID, o setor de defesa brasileiro chegou à situação de sucateamento, com grandes empresas fechadas e as FAs mal equipadas.

As medidas de incentivo posteriores a 2003, inseridas na estratégia de governo de revitalização da BID, serviram como um novo fôlego para a indústria de defesa, inclusive servindo como instrumentos de atração de grandes conglomerados para esta base industrial.

Em suma, o estudo encontrou evidências de que as *cenouras* criadas pelo governo para incentivar a indústria de defesa desempenharam função fundamental no desenvolvimento do setor. Esses indícios possibilitam reforçar a necessidade do debate sobre incentivo público constante à pesquisa, desenvolvimento e produção da Indústria de Defesa como forma de desenvolvimento da economia deste setor de alto valor agregado.

Dadas as características específicas desse setor estratégico e conforme observado no estudo, torna-se imperativo que as políticas públicas tenham foco na manutenção ou expansão do orçamento para o setor, aliadas a instrumentos regulatórios e econômicos que equalizem a competição entre a indústria nacional e a estrangeira. Com isso, seria possível preservar a demanda industrial enquanto se melhora o ambiente de negócio da base nacional da Indústria de Defesa, aspectos que se destacaram em políticas de revitalização desta indústria.

REFERÊNCIAS

ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. 2011. *Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira*. Campinas: NEIT-IE-UNICAMP.

Amarante, J. C. A. 2004. Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. In: *Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança: as Forças Armadas e o Desenvolvimento Científico do País*. 3, 23-44. Brasília: Ministério da Defesa.

Amarante, J. C. A. *A Base Industrial de Defesa Brasileira*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: Brasília : Rio de Janeiro, 2012.

Brasil. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Decreto nº 6.703, 18 dez. 2008. Brasília.

Brasil. 2010. Lei nº 12.249, 11 jun. 2010. Brasília.

Brasil. 2012. Lei nº 12.598, 21 mar. 2012. Brasília.

Brasil. Ministério da Defesa. *Nota à Imprensa: Contingenciamento 2015*. Brasília, 22 mai. 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/15811-nota-a-imprensa-contingenciamento-2015-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Brick, E. 2014. O Mercado das Empresas da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança – ABIMDE. *Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção*, Niterói, 14 (D6), 91-149.

Campos, P. H. P. 2012. *A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. [Tese de Doutorado em História] 539 p. Niterói: ICHF/UFF.

Cervo, A., Bueno, C. *História da política exterior do Brasil*. 4ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

Comdefesa – Departamento da Indústria de Defesa. 2013. *Análise Comdefesa: O Investimento na Defesa Nacional*. Fiesp: São Paulo.

Comdefesa – Departamento da Indústria de Defesa. 2011. *Análise Comdefesa*: Por que é importante definir Produto Estratégico de Defesa? Fiesp: São Paulo.

Dreyfus, P., Lessing, B., Purcena, J. C. 2005. A indústria brasileira de armas leves e de pequeno porte: produção legal e comércio. In: Fernandes, R. C. (Coord.). *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro: 7Letras.

Drumond, C. D. 2014. *Indústria de Defesa do Brasil*: História, Desenvolvimento, Desafios. Guarulhos: ZLC Comunicação.

Düring, N. 2015. SisGAAz Exclusive – Three Main Contractors, assemble!. *Defesanet*, Cobertura Especial. Brasília. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/18064/SisGAAz-Exclusive-%E2%80%93-Three-Main-Contractors--assemble/-/](http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/18064/SisGAAz-Exclusive-%E2%80%93-Three-Main-Contractors--assemble/)>. Acesso em: 2 jan. 2016.

Eliasson, G. 2010. *Advanced Public Procurement as Industrial Policy*: the aircraft industry as technical university. Nova York: Springer.

Fariello, D. 'Haverá união das grandes empresas': Colaboração do setor privado ajudará indústria bélica no Brasil, diz general. O Globo, 15 jul. 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/havera-uniao-das-grandes-empresas-5481561#ixzz41T8kaH90> Acesso em: 26 fev. 2016.

Finep. Workshop Inova Aerodefesa: Abertura e balanço da primeira etapa. Hudson Lima Mendonça. Apresentação. São Paulo: 27 ago. 2013.

Fundo Aeroespacial e Inova Aerodefesa fazem os primeiros investimentos. Portal do APL de Defesa do Grande ABC, 11 jun. 2015. Disponível em: <http://www.industriadefesaabc.com.br/site/financiamento-fundo-aeroespacial-e-inova-aerodefesa-fazem-os-primeiros-investimentos/> Acesso em: 20 set. 2015.

Furtado, C. 1995. *Formação Econômica do Brasil*. 25. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Gargiulo, F. 2008. *Indústria de Construção Aeronáutica, o Caso da EMBRAER*: História e Avaliação. Dissertação em Finanças e Economia Empresarial. Rio de Janeiro: FGV.

Hartley, K. 1999. O Futuro da Política de Aquisições na Indústria Europeia de Defesa. *Nação e Defesa*, 90, 2º série, 17-34.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2013. *Base Industrial de Defesa Brasileira*: Características das Firms e Percepção dos Empresários do Setor. Nota Técnica nº 10. Brasília.

Leite, H. 2015. Foco na Defesa: Entrevista com Carlos Erane de Aguiar. *Aerovisão*, 245 (42), 8-11.

Leopoldi, M. A. P. 2000. *Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.

Moraes, R. *A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010*. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão 1715). Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/TD1715.pdf> . Acesso em: 20 jul. 2015.

Mowery, D. 2012. Defense-related R&D as a model for “Grand Challenges” technology policies. *Research Policy*, 41 (10), 1703-1715.

Ottoboni, J. Cortes Orçamentários criam pânico na Base Industrial de Defesa. Defesanet, 26 fev. 2014. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/14337/DEFESA-%E2%80%93-Cortes-Orcamentarios-criam-panico-na-Base-Industrial-de-Defesa/> Acesso em: 20 dez. 2015.

Ottoboni, J. Situação é gravíssima e divergências no MD. Defesanet, 26 fev. 2015. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/18279/AVIBRAS-%E2%80%93-Situacao-e-gravissima-e-divergencias-no-MD/> Acesso em: 20 dez. 2015.

Pacheco, T. 2016. *O Impacto dos Incentivos na Expansão e no Declínio da Indústria de Defesa Brasileira: O Caso da Inserção de Grandes Conglomerados*. Março de 2016. 114 p. Monografia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

Pedone, L. 1989. *State autonomy, political power and public policy: a study of Brazilian development*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Amherst: University of Massachusetts-Amherst.

Schmitt, S. 2015. *BNDES apresenta financiamentos disponíveis para a defesa*. Entrevista. 27 ago. 2015. Indústria de Defesa & Segurança. Disponível em: <http://defesaeseguranca.com.br/entrevista-sergio-schmitt-engenheiro-da-area-industrial-do-bndes/>. Acesso em: 20 set. 2015.

Serrão, N., Pacheco, T., Pedone, L. *The Offset Policy Evaluated through the HX-Br Compensatory Perspective*. In: XXXVIII EnANPAD (Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração), 2014, Rio de Janeiro. EnANPAD, 2014.

Skidmore, T. 2007. *Brasil: de Getulio a Castelo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Vianna, S. 1989. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: Abreu, M. (Org.). *A Ordem do Progresso*. Campinas: Editora Campus.

NOTAS

1. Por exemplo, o Departamento da Indústria de Defesa da Federação das Indústrias de São Paulo (Comdefesa/Fiesp), entidade representativa do setor privado paulista, argumenta que o descompasso orçamentário – que impede o planejamento estratégico de governo e indústria – e a dificuldade em obter investimentos em Defesa – que pode prejudicar a conclusão de projetos de P&D em vista da ausência de garantia de compras – são entraves para o setor produtivo se preparar e ser autos-sustentável (Comdefesa 2013).
2. Bens econômicos que servem para a produção de outros bens, como máquinas, material de transporte, instalações de uma indústria, etc.
3. Uso de mecanismos como tarifa, câmbio e controle de importações.
4. Por exemplo, o Ministério da Defesa, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Agência Espacial Brasileira e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).
5. Articulado, porém não se tornou lei. O setor privado aguarda também aprovação da Política de Obtenção Conjunta de Produtos de Defesa (POCMD) para padronização da gestão das compras.
6. Cotação do dólar aproximada de US\$ 1,00 = R\$ 1,96.
7. Cotação do dólar aproximada de US\$ 1,00 = R\$ 3,30.
8. No total, o Inova Empresa previa R\$ 33 bilhões em créditos, subvenções, créditos não reembolsáveis e Fundos de *Private Equity*.
9. Respectivamente, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (estadual), Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (municipal), Contribuição ao Programa de Integração Social e ao Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (federal), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (federal), Imposto sobre Produtos Industrializados (federal), Imposto de Importação (federal, aplicável no caso de insumos).
10. Presidente do Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa e presidente do Fórum de Defesa e Segurança da FIRJAN.

RESUMO

Este artigo buscou analisar o desenvolvimento da indústria de Defesa e sua relação com os incentivos dos governos brasileiros dos séculos XX e XXI. Objetivou-se verificar se a Indústria de Defesa é vista como um polo de oportunidades para o setor privado brasileiro a partir do momento em que o governo investe e apoia o ambiente de negócios desse setor. O estudo focou-se em especial nos incentivos dos anos 2010, que levaram as autoridades a formularem políticas públicas voltadas para a Base Industrial de Defesa (BID), como, por exemplo, a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o estabelecimento das Empresas Estratégicas de Defesa (2013). Com as novas iniciativas de estímulo à defesa, grandes grupos empresariais brasileiros, focados em setores diversos como o de Construção Pesada e o de Petróleo e Gás, formaram empresas voltadas para a BID. Dessa forma, levando em conta a importância estratégica da BID, esse trabalho buscou traçar o paralelo causal entre os incentivos governamentais e o desenvolvimento da indústria de defesa.

Palavras-chave: Indústria de Defesa; Incentivos Governamentais; Políticas Públicas; Desenvolvimento do setor privado.

ABSTRACT

This article analyses the Defense industry development and its relation with the Brazilian governments' incentives during the XX and XXI centuries. We seek to verify if the Defense industry is seen as a pole of opportunities to the Brazilian private sector once the government invests and supports this industry's business climate. In particular, the study focuses on the 2010's incentives, that led the authorities to formulate public policies for the Defense Industrial Base (BID), such as the Defense Industry National Policy (2005), the Defense National Strategy (2008) and the regulation of the Defense Strategic Companies (2013). With the new stimulus initiatives to defense, large Brazilian business groups, focused on many sectors as the Heavy Construction and the Oil & Gas, have created companies that focus on the Defense Industry. Considering the BID's strategic importance, this article traces a causal parallel between government incentives and Defense industry development.

Keywords: Defense Industry; Government Incentives; Public Policies; Private sector development.

Recebido em: 02/03/2017. Aceito para publicação em: 02/03/2017.

La cooperación científico-tecnológica-industrial para la defensa entre Argentina y Brasil

Defense scientific technological industrial cooperation between Argentina and Brazil

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 2, jul./dez. 2016, p. 197-214
ISSN 2358-3932

LEONARDO PABLO HEKIMIAN
AURELIANO DA PONTE

DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE INTEGRACIÓN

La *integración regional* – en el marco de las relaciones internacionales contemporáneas – es un proceso por el cual dos o más Estados conforman una unidad política¹ común ampliada, sin perder por ello su identidad original esencial, teniendo como objetivo la constitución de una comunidad con una finalidad propia y que represente al conjunto. Así, el proceso de integración está en construcción permanente, profundizándose cada vez más, pero al mismo tiempo deteniéndose siempre, por definición, antes de alcanzar un estadio tal que implicara la fusión total de sus partes integrantes en un nuevo todo soberano. Para ejemplificarlo claramente, ni Alemania ni Francia ni siquiera Luxemburgo han dejado de ser Estados nacionales soberanos por el hecho de integrar la Unión Europea y cumplir con los compromisos políticos, económicos y legales establecidos en el marco comunitario. Incluso en la eventualidad de incumplimiento de esos compromisos y posterior proceso de solución de crisis, como en el reciente caso griego, se advierte el mantenimiento de la esencia soberana de los Estados partes en difícil equilibrio con la pertenencia comunitaria.

En tal sentido, aunque un proceso de integración regional presente una metodología predominantemente económica, depende en su origen y configuración de una decisión política fundamental, impensable en un contexto de rivalidad geopolítica con hipótesis factible de solución militar. Por eso, en escenarios estratégicos signados por el riesgo de beligerancia, la

Leonardo Pablo Hekimian – Profesor Protitular de Política Exterior Argentina. Universidad Católica Argentina.

Aureliano da Ponte – Profesor da Escola Superior de Guerra/Escola de Guerra Naval.

pedra fundamental para construir un esquema cooperativo radica en la superación del conflicto o al menos su canalización sincera y definitiva hacia procedimientos pacíficos de solución de controversias.

La secuencia de *distensión – construcción de confianza – cooperación – integración*, no es casual ni inédita en la historia contemporánea. El modelo más desarrollado de integración política y económica, la Unión Europea (aun con sus dificultades actuales), comenzó a gestarse una vez que dos grandes potencias europeas enfrentadas hasta el paroxismo en las dos guerras mundiales, Alemania y Francia, dieron por superadas sus históricas hipótesis de conflicto cruzadas. Prueba de ello fue que el primer acuerdo de integración que suscribieron, el de creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Tratado de Paris, 1951), pactó la explotación conjunta de materiales críticos en la región centroeuropea. Es decir, que el objeto del acuerdo estaba constituido por uno de los elementos que en el pasado había generado las disputas internacionales que llevaron a la guerra. No lo hicieron por la repentina conversión a ideales altruistas, sino asumiendo de manera realista la inviabilidad de su futuro como naciones desarrolladas si no aunaban esfuerzos para enfrentar nuevos e inconmensurables desafíos comunes.

¿Qué sucedía en la región suramericana en los años setenta? Hablando de la relación argentino-brasileña, Massot (1998) utiliza una expresión que parece oportuna para definir las relaciones de Argentina no solo con el Brasil sino también con Chile y, con menor intensidad, con Paraguay y Uruguay: *equilibrio de enemistades*.

Sin embargo, hacia fines de los años setenta se advierte un significativo cambio de paradigma en el relacionamiento argentino con América Latina.

Siguiendo los estudios históricos de la Política Exterior Argentina (entre otros, Paradiso 1993; Russell 2010) se entiende que durante un periodo extenso de nuestra historia, más precisamente desde los albores de la organización constitucional de mediados de siglo XIX hasta las primeras décadas del XX, la Argentina desarrolló su Política Exterior de espaldas a la región circundante, a la que solo prestó atención prioritaria para solucionar conflictos territoriales o evitar una mayor injerencia de los Estados Unidos en aquellas primeras Conferencias Panamericanas. Pero ni la política ni el comercio ni las inversiones tenían en América Latina su foco atención, que básicamente estaba en Europa y más precisamente en Gran Bretaña. Los cambios profundos en el contexto mundial, así como el advenimiento de nuevas corrientes ideológicas y sociales a la esfera de decisiones políticas nacionales, implicaron también una evolución en los paradigmas del relacionamiento argentino con la región.

A partir de esta consideración, pueden identificarse diversas etapas en el relacionamiento argentino con Brasil en particular y la región en general, siempre pensando en las políticas predominantes, no exentas de contradicciones en su ejecución histórica:²

I. *Aislamiento regional*: lo dicho, hasta la primera década del siglo XX.

II. *Incipiente latinoamericanismo*: podemos situar el inicio de esta etapa en las postrimerías del régimen conservador con el acuerdo ABC entre Argentina, Brasil y Chile para la solución pacífica de sus controversias (1912) o a partir del advenimiento del gobierno de la Unión Cívica Radical con el presidente Hipólito Yrigoyen. Más político que económico, más retórico que de políticas concretas, significó un cambio de mirada hacia la región, que se fue acentuando – por necesidad – a medida que la crisis económica internacional golpeaba el modelo de inserción económica agroexportador. Se extiende hasta las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, abarcando así tanto a los gobiernos radicales, como los conservadores constitucionales y de facto que se sucedieron en los años treinta y cuarenta.

III. *Latinoamericanismo activo*: con la llegada de Juan Domingo Perón al poder, hay un cambio estratégico porque el fundador del Justicialismo concebía la unidad latinoamericana – inicialmente la subregional – como un factor esencial para desarrollar un nuevo modelo de inserción internacional. Lo interesante es que, aún con altibajos y en un contexto de inestabilidad institucional y deterioro político y económico, la tendencia a la afirmación de la integración regional tuvo hitos significativos más allá de 1955 y hasta fines de la década de 1960.

IV. *Breve retorno al predominio de la rivalidad*: los años setenta, por el contrario, estuvieron marcados por nuevas rencillas y el aumento de la tensión, incluyendo la planificación militar en torno de hipótesis de conflicto con los países vecinos. Las controversias con Brasil sobre la utilización de ríos compartidos y la construcción de represas, y sobre todo la tensión *in crescendo* con Chile en torno a la cuestión del Beagle, son ilustrativos de este periodo de enfriamiento de las relaciones regionales.

V. *Neo-latinoamericanismo proactivo*: desde la postrimería de aquella década del setenta, la clase dirigente argentina ha ido acentuando progresivamente, aún desde diversas perspectivas ideológicas, la idea de que la integración regional es un objetivo estratégico de la Política Exterior nacional.

En efecto, el análisis histórico de una serie de hechos de las relaciones exteriores argentinas entre los años 1979 y 1982, muestra que aun antes del restablecimiento de las instituciones democráticas, la Argentina había comenzado a girar hacia América Latina, o al menos hacia sus vecinos subregionales. En 1979, el gobierno, a cargo de jefes militares pero nutridamente conformado por funcionarios civiles de alto nivel, especialmente en la Cancillería y el Ministerio de Economía, llegó a sendos acuerdos para la solución pacífica de controversias geopolíticas con Chile – acuerdo para someter a mediación el conflicto sobre el Canal de Beagle – y Brasil – por el aprovechamiento hidroeléctrico de las aguas del río Paraná –, y se había comprometido en un área de preferencias arancelarias con vistas a la futura conformación de un mercado común regional, mediante el ingreso a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi 1980).

La solidaridad del Brasil y la mayoría de los países latinoamericanos por la Causa Malvinas tras el conflicto de 1982 – fuertemente contrastada con la indiferencia o directamente el claro alineamiento con Gran Bretaña de los Estados Unidos y los países de Europa Occidental que el régimen argentino había considerado países amigos –, terminó de generar un cambio de la cultura política de la dirigencia argentina, que quizás por primera vez en décadas asumió su condición de país periférico y latinoamericano.

La recuperación de la democracia vino a consolidar este incipiente proceso. Sumados al Tratado de Paz y Amistad con Chile (1984), Raúl Alfonsín inició y Carlos Menem consolidó dos procesos muy significativos para la integración con Brasil: el de la superación de la desconfianza vinculada a la capacidad de utilización de la tecnología nuclear, y el de la cooperación y complementación política y económica. Expresiones de estos procesos fueron, entre otros, la Declaración de Iguazú (1985), el establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la Argentina y el Brasil (1986), la conformación del Mercosur junto a Paraguay y Uruguay (1991) y los sucesivos acuerdos para garantizar el uso pacífico de la energía nuclear, suscritos entre 1985 (aunque con antecedentes ya en 1980) y 1991. Como se advierte, si bien en los años noventa el gobierno de Menem adoptó un modelo de política exterior totalmente diferente al de su predecesor, en ambos periodos hubo cabida y un lugar destacado para la integración regional.

Los primeros años del siglo XXI, pese a que se abrieron con una crisis política y económica sin precedentes, lejos de revertir el objetivo de integración regional, han procurado revalorarlo – cierto que con éxito relativo y despaje –, llegando a la activa participación argentina en la conformación, por primera vez, de un bloque político subregional, como lo es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), promovido por Brasil.

Los últimos años han reforzado la idea de asociación estratégica entre Argentina y Brasil. Así, el 31 de enero de 2011, las máximas autoridades suscribieron una Declaración Conjunta, en la que sostuvieron conceptos tales como:

- Reafirmaron la importancia de la relación estratégica entre la Argentina y Brasil como eje constitutivo de la integración a nivel regional y reiteraron su compromiso con el proceso de integración bilateral como una política de estado en ambos países.
- Consideraron a la alianza estratégica como piedra fundamental para el éxito del proyecto común de integración, en el cual destacan la importancia de la profundización del Mercosur como principal ámbito de integración política, social, económica y comercial de la región, y la constitución de la Unasur como factor de unidad y de cooperación en América del Sur.
- Ratificaron la vigencia del Mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral y determinaron la atención prioritaria al desarrollo de nuevos proyectos que consoliden una vigorosa agenda de cooperación en el área social, más allá de la aceleración e intensificación de los proyectos existentes en las áreas estratégicas de cooperación nuclear, espacial, defensa, industria naval, industria aeronáutica, infraestructura, energía, y digital.

En tono con este marco político, en abril de 2013, los ministros de Defensa firmaron la Declaración de Río de Janeiro, en la que reiteraron la vitalidad de la Asociación Estratégica Argentina-Brasil en el campo de la defensa y reafirmaron su compromiso con el continuo fortalecimiento y con la dinámica de la cooperación bilateral, tanto en términos de la política de defensa cuanto de la política industrial para el sector. Esta misma línea discursiva se mantiene hasta el presente, con la relevante novedad que ya se ha verbalizado en un instrumento bilateral suscrito por los nuevos gobiernos surgidos en ambos países entre fines de 2015 y comienzos de 2016. En efecto, el 23 de mayo de 2016, en su primera visita a la Argentina tras ser designado canciller del gobierno de transición brasileño, José Serra suscribió, con su par argentina Susana Malcorra, un Memorando de Entendimiento intergubernamental para el establecimiento de un Mecanismo de Coordinación Política. El referido instrumento se encuadra “dentro del marco de los festejos por los treinta años de la suscripción de la Declaración de Foz de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985, que marcó el inicio del proceso de aproximación entre Argentina y Brasil y resultó en la construcción de una relación caracterizada por la confianza mutua, la amistad y la cooperación, en nombre de los ideales

de paz, libertad y justicia social; y por los veinticinco años de la creación, el 26 de marzo de 1991, del Mercosur, el proyecto de integración más ambicioso de la región [...]. Asimismo enfatiza “la importancia de los vínculos políticos entre Argentina y Brasil, cuya alianza ha resultado determinante para la promoción del desarrollo de ambos países y la profundización del proceso de integración regional, llevando a la construcción de una América del Sur más integrada, pacífica y próspera” y expresa que el mecanismo que se crea “tendrá como principales objetivos el intercambio de opiniones sobre temas de las agendas bilateral, regional y global, con el fin de coordinar posiciones; y el seguimiento de *proyectos estratégicos de integración bilateral, especialmente en las áreas de la ciencia, la tecnología y la innovación; la defensa; la industria aeronáutica; la energía; y el comercio*” (art. 2 – énfasises nuestro).

A tenor de estas expresiones conjuntas documentadas y otras muchas que se remontan al menos a 1985,³ no parecería haber duda de que existe una *asociación estratégica argentino-brasileña*, sucesivamente proclamada. Más allá de los avatares políticos y económicos que cada país ha experimentado en las últimas décadas, existen numerosos indicadores que evidencian vínculos notables, sea en el terreno político, como en el económico, social e incluso en el terreno de la defensa y la seguridad. No obstante, un análisis profundo da cuenta de un proceso en construcción que requiere ajustes cualitativos para desarrollarse plenamente.

BALANCE ESTRATÉGICO DE 30 AÑOS DE INTEGRACIÓN

Tres décadas después de iniciado, el proceso de integración argentino-brasileño y su proyección regional, puede ser criticado por incompleto, despajeo e institucionalmente débil. Sin embargo, no hay opción política viable que lo rechace, ni modelo económico que no lo contemple ni planeamiento militar que no lo incluya como una fortaleza propia, lo cual es de significación estratégica.

No obstante, dice Morgenthau (1986) que una alianza puede calificarse como *operativa* cuando “[...] sea capaz de coordinar las políticas generales con las medidas concretas correspondientes a cada uno de sus miembros [...] [para lo cual] es preciso que estos integrantes estén de acuerdo no sólo con los objetivos generales sino también con políticas y medidas concretas.” Evidentemente, existe un riesgo considerable de que los objetivos propuestos en los sucesivos jalones del proceso de integración argentino-brasileño tengan dificultades para derivar en políticas y acciones concretas, paso indispensables para convertirse en un esquema de concertación realmente operativo. Más, aun esta incertidumbre estratégica se extiende a

todo el proceso de integración regional, que requiere de la vitalidad de la asociación argentino-brasileña para su consolidación.

Hablando concretamente del ámbito de la Defensa, la consolidación de este proceso y su eventual profundización, con vistas a la salvaguarda de *intereses regionales* – contruidos sobre la base de los factores comunes, compatibles y/o complementarios de los intereses nacionales – presenta requerimientos que implican un mayor compromiso de los Estados partes hasta alcanzar niveles de verdadera integración de los sistemas de defensa nacionales.

En cuanto a las posibilidades de impulsar proyectos científico-tecnológicos o productivos, particularmente relevante resulta el análisis del caso del avión CBA-123 (Cooperación Brasileño Argentina). A partir de los entendimientos iniciados con la firma del Acta de Foz de Iguazú, el 17 de enero de 1986 se refrendó un acuerdo de cooperación técnico industrial entre el Ministerio de Defensa argentino (a través del Área Material Córdoba) y Embraer. Con una vigencia de quince años reajustables cada tres de común acuerdo en función de su evolución, ambas empresas podían proyectar, desarrollar, ensayar y fabricar aeronaves nuevas, equipos, sistemas y partes para uso civil y militar. En julio de ese mismo año, como parte del Programa de Integración y Cooperación Económica (Pice) se incluyó un instrumento legal llamado *Protocolo 12* de Cooperación Aeronáutica que estableció los siguientes propósitos: a) Integración en el sector aeronáutico para el desarrollo y fabricación de aviones en forma conjunta; b) Desarrollo, producción y comercialización de aeronaves, cubriendo los acuerdos existentes; e integrar sectores que posean *tecnología de punta*. Sin embargo, tan plausibles objetivos no fueron logrados en los años siguientes. Al tiempo que la coyuntura económica fue afectando en forma creciente los compromisos asumidos, las diferentes concepciones y estrategias que orientaron a los sectores industriales de defensa también explican por qué quedó trunca esta iniciativa.

En los años recientes, los acuerdos y proyectos definidos en el marco bilateral y del Consejo de Defensa Suramericano apuntan a este tipo de fines, pero para concretarse requieren un empeño de recursos y una adaptación de doctrinas y capacidades propias que aún se halla pendiente. Ése es el desafío principal que tienen ambos países para el próximo lustro. El estado de situación de los acuerdos y mecanismos acordados en materia de defensa entre Argentina y Brasil en particular y en el marco de Unasur, apuntan a objetivos que superan los instrumentos típicos de un esquema de defensa cooperativa, limitados a la generación de confianza, la prevención de conflictos y medidas de cooperación e intercambio que podríamos llamar de primera generación. Puede considerarse entonces

que podríamos aspirar al establecimiento de un sistema que podría denominarse de *Defensa Integrada*, conformado por instituciones, mecanismos, políticas y normas consensuadas, que parten de una visión estratégica de intereses regionales.

Para comenzar a trabajar en ello, es necesario avanzar hacia la definición de planes, programas y proyectos comunes, con metas de ejecución. No obstante, es menester seleccionar con prudencia las áreas estratégicas para progresar en la integración defensiva. Es decir, pensamos que más que un plan omnicompreensivo, tiene mayores posibilidades de éxito asumir compromisos concretos en campos de acción considerados propicios para promover políticas comunes. En tal sentido, nos permitimos proponer los siguientes:

- *Estrategia de protección de recursos*: Argentina, Brasil y prácticamente la totalidad de los miembros de Unasur tienen una visión similar en esta materia, como quedó reflejado en la Declaración final de la reunión del CDS de 2011, donde se resaltó la importancia de que el Consejo de Defensa Suramericano incluya en el plan de acción de 2012 proyectos vinculados a la protección de la biodiversidad y los recursos naturales. Paralelamente, se recomendó al Centro de Estudios Estratégicos que inicie un estudio sobre los riesgos y las amenazas en este campo. Y se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Defensa y Recursos Naturales para avanzar en la elaboración del inventario de los recursos naturales estratégicos de la región en coordinación con el CEED-CDS. Del trabajo conjunto y efectivo que encaren Argentina y Brasil depende en buena medida que esta incipiente preocupación regional derive en la elaboración de una verdadera doctrina en la materia para las Fuerzas Armadas de la región.
- *Posturas comunes y coordinadas en el escenario internacional*: Cualquiera que haya participado de foros hemisféricos o internacionales sobre temas de defensa y seguridad internacional, sabe que son muchas las ocasiones en que los países suramericanos se encuentran del mismo lado de la mesa cuando se tratan asuntos controversiales, en los que potencias o bloques extra-regionales tienen posiciones previamente acordadas y suelen actuar mancomunadamente, incluso influyendo sobre países que arriban con posturas indefinidas. Sin embargo, esta natural confluencia de intereses entre los países latinoamericanos muchas veces no puede expresarse con toda la fuerza que debería, por carecer justamente de instancias de coordinación previa, necesarias para ajustar posiciones, limar matices y encarar modos de acción común. Los mecanismos bilaterales de diálogo en Defensa tienen un importante potencial en este sentido.

- *Emprendimientos comunes en materia de ciencia, tecnología e industria de defensa*: en esta materia, sensible como ninguna otra, la conformación de equipos de trabajo científicos y tecnológicos bilaterales, así como la constitución y ejecución de acuerdos industriales empresarios e interestatales, constituyen pasos fundamentales para la verdadera integración en defensa. En la segunda parte de esta ponencia, nos dedicaremos a profundizar esta idea.

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE DEFENSA: CONSIDERACIONES SOBRE SU DOBLE CARÁCTER

Antes de señalar consideraciones sobre los denominadores comunes vis a vis los contrastes entre Argentina y Brasil, es pertinente apuntar algunas reflexiones sobre la naturaleza de la Industria y Tecnología de Defensa (en adelante, ITD). Primero, entraña una complejidad particular no siempre contemplada por los responsables de formular un Programa de cooperación. El tipo de bien o servicio y sus implicancias en términos de poder en el sistema internacional, así como las dificultades emergentes propias de una actividad industrial con cierta intensidad tecnológica, son características definitorias. El problema es que lejos de consistir en una cuestión teórica, la falta de dimensionamiento de estos aspectos incide negativamente en el momento de la ejecución. Segundo, cualquier emprendimiento o proyecto exige como punto de partida comprender su doble carácter, político-estratégico y económico-industrial.

En el plano político-estratégico, la decisión de cooperar implica cierto grado de acuerdo respecto a la apreciación del entorno estratégico y, dentro de ese marco, la identificación de riesgos y amenazas compartidas que requieren capacidades militares adecuadas para ser repelidas. Por lo tanto, deben recibir el respaldo de las máximas autoridades pero, sin embargo, esta condición es necesaria y básica pero no suficiente ya que es fundamental el diseño de instrumentos que acompañen y den concreción al proceso. En el plano económico-industrial es central articular las dimensiones educación-ciencia con tecnología-producción. Generar herramientas que contribuyan a la densificación de las cadenas productivas y a su interconexión. Recursos para el financiamiento y una escala de producción industrial mínima rentable. Este último es un aspecto crítico sobre todo en economías emergentes a fin de poder competir contra las condiciones de precio y calidad de la industria extranjera. Asimismo, se requieren procesos dinámicos de producción orientados por las lógicas diferenciales de cada sector específico. Finalmente, una sofisticada comercialización que involucre al Estado así como mecanismos de fomento y promoción. Además,

los diagnósticos son muy importantes para perfilar las políticas públicas. Por eso, analizar el mercado de armas y el segmento dentro del mismo correspondiente a un producto o servicio, conocer a los actores nacionales e internacionales y sus diferentes intereses, así como quiénes son los competidores y quiénes son los clientes potenciales.

CONVERGENCIAS ESTRUCTURALES Y ESTRATEGIAS DIVERGENTES

Una revisión global de antecedentes de los dos países analizados respecto al desarrollo de industrias y sectores vinculados a la Defensa nacional permite un ejercicio comparativo que, en el contexto latinoamericano, los ubica a ambos en el mismo cuadrante. Dicho de otro modo, es posible identificar procesos macro que tienen puntos en común durante el siglo XX que incluso se reeditan en el presente. En lo general, esquemas económicos primario-exportadores hasta 1930; industrialización por sustitución de importaciones con activa participación estatal; neoliberalismo y desestatización de la economía. En lo particular, impacto de la Primera Guerra Mundial sobre el pensamiento estratégico de algunos sectores políticos, económicos y militares que derivó en el surgimiento de una corriente favorable al desarrollo industrial nacional y consolidación de las Fuerzas Armadas como actor relevante.

Ahora bien, cuando se avanza en el estudio a nivel país se advierten patrones o esquemas de industrialización heterogéneos que se reflejan en las trayectorias particulares. Es decir, Argentina y Brasil han compartido ciertas similitudes en los fundamentos explicitados en sus decisiones de impulsar el desarrollo de sus industrias de defensa. Esta afirmación se refiere solamente a ciertos objetivos generales que se enuncian pero no a las acciones que se derivan de ellos para alcanzarlos (Abetti y Maldifassi 1994). Franko (1996) señala que durante el siglo pasado, tanto las estructuras industriales de defensa de Argentina, Brasil y Chile como sus itinerarios posteriores evidencian un patrón diferente (respectivamente ambiciosa promoción estatal, asociación público-privada, minimalista con orientación externa), y afirma que la industrialización en el sector se ha correspondido con el modelo de desarrollo de cada economía.

Un estudio previo concluye que el suceso de las firmas brasileñas en términos de su participación en los mercados internacionales en los años ochenta responde a la estructura que adquirió la industria y la forma en la cual se organizó, destacándose el relacionamiento entre el Estado y el sector privado así como la atención dispensada a las señales del mercado (Franko-Jones 1992). En cambio, una visión que concibió que el *desarrollo nacional* solo podía realizarse exclusivamente a través de lo estatal, sumado

a la inestabilidad institucional argentina, impactaron negativamente sobre la industria de defensa (Da Ponte 2010).

Sea como fuere, estas culturas estratégicas influyeron en mayor o menor medida en los distintos intentos de cooperación bilateral tal como fue ejemplificado. Por eso es clave advertirlas para comprender con precisión los resultados del pasado, los factores favorables y las dificultades.

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN EN INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE DEFENSA: GENERALIDADES

La participación en un proceso de cooperación debe representar ganancias efectivas y perceptibles para los actores participantes. Evidentemente, la interacción entre dos actores es muy compleja, por lo que la falta de planificación que integre las múltiples variables intervinientes, a la vez que considere los instrumentos institucionales más convenientes, atenta decisivamente contra las posibilidades reales de obtener resultados positivos. Los Programas de Cooperación en ITD constituyen una unidad analítica que permite reflexionar desde aspectos tan amplios como la concepción estratégica-militar, los presupuestos y las capacidades en I&D y productivas, hasta asuntos legales y técnicos (certificaciones, homologaciones, normalizaciones, etc.). En otras palabras, posibilita indagar en los múltiples niveles de un proceso cooperativo. Esquemáticamente, se componen de los siguientes elementos:

ACUERDOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES

En primer lugar, es una condición sine qua non que se generen acuerdos que sean acompañados por instrumentos institucionales efectivos porque, de lo contrario, no es posible concretar las iniciativas. En segundo lugar, pueden distinguirse tres niveles de actores. En el máximo nivel están los decisores políticos y, en aquellos casos donde hay empresas de defensa (pública y/o privada), los gerentes de las mismas. Luego, los directores de los programas y los equipos de trabajo. Tercero, los potenciales usuarios. Esta distinción es relevante para comprender que son necesarios entendimientos e interrelaciones en cada uno de estos niveles. Es decir, no alcanza con que se alcancen arreglos formales de tipo político si esto no se traduce en las instancias inferiores. En tercer lugar, un programa de esta naturaleza no finaliza cuando un sistema o equipo es incorporado al instrumento militar del comprador, ya sea de los países involucrados o de un tercero en caso de que eventualmente sea exportado, sino que debe continuar hasta el final de su ciclo de vida útil (en el mantenimiento, el ciclo logístico, etc.).

Es importante el impulso de algunas medidas como por ejemplo el aumento de intercambio de información sobre programas de I&D, presupuestos plurianuales para los programas que se aprueben (garantizando inversiones de largo plazo), una arquitectura legal adecuada y mecanismos que incentiven la realización de actividades combinadas de I&D, la innovación empresarial y la protección de nichos tecnológicos.

En un nivel más específico directamente relacionado con el diseño y concepción de un producto, Ferreira da Silva (2010) propone la elaboración de criterios amplios, es decir, con arreglo a ciertas capacidades operacionales en lugar de consideraciones meramente técnicas, debido a que este tipo de definiciones suelen llevar más tiempo para arribar a consensos. Esto busca facilitar las cosas debido a que existe el peligro de que una excesiva sofisticación y diversidad de demandas al momento de la planificación derive en un sistema caro y complejo que obstaculice su materialización. ¿Por qué resulta apropiado plantear la cuestión de esta manera? Porque este razonamiento procura integrar los elementos político-estratégicos con los económico-financieros. Al establecerse parámetros técnicos mínimos, es decir, al trabajar en un esquema modular de forma que permita consensuar un producto cuyas especificidades genéricas constituyan un modelo básico que sea competitivo (en términos operacionales y económicos), aquellos requerimientos tecnológicos y logísticos particulares que excedan ese estándar, pueden incorporarse según la configuración que prefiera el cliente previéndose diversas variantes. Lógicamente hay subsistemas y componentes que necesariamente deben ser comunes ya que son determinantes para el diseño, pero hay otros que no lo son. En todo caso, esto puede ser aprovechado en forma inteligente ganando el producto en versatilidad y flexibilidad o ser perjudicial demorando el programa.

EDUCACIÓN PARA LA DEFENSA: FORMACIÓN Y ADIESTRAMIENTO PARA LA COOPERACIÓN

Sintéticamente, la educación en el ámbito de la defensa articula tres universos: enseñanza, entrenamiento y formación (Kalil Mathias y Berdu 2013). Por cierto, a estos podría agregarse la capacitación y el perfeccionamiento. En este contexto, la formación y el adiestramiento para la cooperación de civiles y militares de acuerdo a sus roles constituye un área esencial para fortalecer la convergencia de intereses en el mediano y largo plazo. En efecto, la generación y articulación de actividades que aborden la cooperación industrial y tecnológica como problemática parece una herramienta clave en este sentido. En definitiva, es fundamental que se la considere una dimensión estratégica cuando se concibe un programa de

estas características no sólo porque es sustancial en su formulación sino también en su ejecución.

Justamente su importancia se comprende más cabalmente a través de algunas de sus derivaciones prácticas. Por mencionar una, en la concepción de un Sistema de Armas subyacen elementos doctrinarios, el concepto de empleo, entre otros. Este punto tiene estrecha relación con los distintos momentos de su formación y consecuente adiestramiento. Por ello, la formación debe, en principio, *dialogar* con el diseño conceptual y los requerimientos operacionales, aunque lo ideal es que forme parte desde las etapas iniciales de planeamiento del proyecto. Las cuestiones educativas y tecnológicas deben estar profundamente conectadas en un programa de ITD.

GESTIÓN Y EQUIPOS INTEGRADOS DE TRABAJO

En perspectiva comparada, los programas de cooperación que han alcanzado cierto éxito hasta el momento se han caracterizado por la composición multinacional de sus equipos gerenciales y de trabajo. Esto que parece obvio, sin embargo, no siempre es posible. Como afirma Ferreira da Silva (2010), “cuanto más integrado es un equipo, menos poder tendrán los ministerios de defensa sobre esos programas”. Es pertinente aclarar que el autor no se refiere a desvincular el programa de los lineamientos políticos. Por el contrario, lo que supone es que los Equipos Integrados de Trabajo (EIT), tal como son denominados, han demostrado un salto cualitativo en cuanto a que sus participantes pasaron de actuar simplemente como representantes nacionales (sujetos a lógicas de corto plazo), a conformar un grupo enfocado en alcanzar satisfactoriamente los objetivos planificados. Asimismo, partiendo de la base del tipo de producto y de que las Fuerzas Armadas de los países involucrados serán en muchos casos los principales usuarios y, en otros, los únicos, es adecuado que asesoren en las diferentes fases de un programa.

FOROS Y REDES DE COOPERACIÓN MULTINIVEL

El funcionamiento de un programa depende en gran medida del conocimiento entre los actores que participan. De acuerdo a la experiencia europea, la interacción entre políticos, funcionarios estatales, diplomáticos, militares, empresarios y académicos con la finalidad de fomentar el entendimiento mutuo ha influido directamente y de manera positiva en el gerenciamiento y la ejecución de los programas (Darnis et al. 2007). Al conocer cómo piensa cada actor y cómo resuelve un problema concreto, se producen condiciones para el establecimiento de criterios compartidos. Las

comunicaciones “multinivel” entre los actores estatales y no estatales tienen un efecto significativo positivo para los programas en ITD. Espacios como foros empresarios, redes académicas, prensa especializada, observatorios tecnológicos, Congresos, Seminarios y Workshops en materia de cooperación en ITD de acuerdo a los niveles que han sido diferenciados previamente son modalidades a explorar.

CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad, Argentina y Brasil, al igual que sus pares suramericanos, sostienen una postura estratégica de carácter *defensivo*, conforme la cual la concepción y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política militar, el diseño de fuerzas y la previsión de empleo del instrumento militar, se encuentran estructurados según el principio de legítima defensa ante agresiones de terceros estados.

Por otro lado, en un mundo interrelacionado e interdependiente, las naciones de desarrollo intermedio tienden a concebir su defensa en la doble dimensión “autónoma” por un lado, y “cooperativa” por otro. Los sistemas de defensa nacionales, su diseño de fuerzas y sus capacidades, se vinculan y complementan con los compromisos multilaterales, especialmente de nivel regional.

La constitución del CDS en el marco de la UNASUR, si realmente aspira a alcanzar sus objetivos, conlleva el compromiso y el esfuerzo de los Estados miembros en pos de una coordinación cada vez más estrecha entre sus sistemas de defensa y sus fuerzas armadas. Para ello, debería primar el convencimiento de que, ante la incertidumbre estratégica global y los vastos recursos regionales a defender, no hay posibilidades de plantear una defensa nacional efectiva sin concebirla en el marco de la cooperación y la complementación regional, en función de los intereses comunes de los países miembros.

No se trata de plantear un proceso de integración en defensa de carácter meramente idealista o retórico, no obstante que los valores humanos que nos unen son de por sí fundamento esencial para avanzar en este camino. Más allá de ello, se plantea la profundización de la cooperación regional en materia de defensa partiendo de una postura realista, es decir, sobre la base de los factores comunes de nuestros intereses nacionales estratégicos que, como se dijo, alcanzan el grado de interés regional. El desarrollo autónomo no es incompatible con la cooperación sino que puede, como resultado de impulsos efectivos, ser complementaria. En todo caso, el asunto pasa por comprender que la dimensión cooperativa se apoya, y debe ser funcional, a los objetivos propios. Los estudios revelan diversas motiva-

ciones para la cooperación industrial en defensa en el caso de los países de Europa, que abarcan desde la disminución de costos de I&D y producción y/o la generación de economías de escala por aumento de demanda, hasta el desarrollo de equipamiento común que favorezca la interoperabilidad, entre otros (ISS 2008). Se observan razones estratégicas, geopolíticas y económicas.

En tal sentido, no se puede consolidar la alianza estratégica bilateral, esencial para el desarrollo positivo de la integración regional, si no se basa en proyectos concretos y de envergadura en áreas de cooperación relevantes para el desarrollo nacional, siendo la científico-tecnológico-industrial en el ámbito de defensa una de las de mayor potencial. Para ello resulta relevante comprender profundamente las características y los condicionantes que constituyen su naturaleza que inevitablemente es compleja. La cooperación bilateral representa una oportunidad potencial vis a vis un doble desafío. Es central sintonizar frecuencias y concepciones respecto de las estrategias y modelos de desarrollo sectorial. La edificación de estos cimientos implica generar acciones para los cuatro elementos involucrados en un Programa de Cooperación en ITD. Solo en la medida en que se atienda la multidimensionalidad intrínseca de proyectos de este tipo y se dediquen esfuerzos concretos será posible avanzar con experiencias exitosas que consoliden la alianza estratégica bilateral.

REFERENCIAS

Abetti, P., Maldifassi, J. 1994. *Defense Industries in Latin American Countries: Argentina, Brazil, and Chile*. London: Praeger.

Darnis, J.-P., Gasparini, G., Grams, C., Keohane, D., Liberti, F., Maulny, J.-P., Stumbaum, M.-B. 2007. Lessons learned from European Defence equipment programmes. *Occasional paper*, 69. European Union: Institute for Security Studies.

Da Ponte, A. 2010. Desarrollo tecnológico e industrias para la defensa en Argentina: aportes para el debate. *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, Buenos Aires, 5, 33-56.

Ferreira Da Silva, P. 2010. Aprendendo a cooperar: a experiência recente da união europeia em programas conjuntos de produtos de defesa. In: Munhoz Svartam, E., Arias Neto, J. M., Pires de Godoy, T. R., Alves, V. C. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional y Forças Armadas*. Campinas: Mercado de Letras.

Franko, P. 1996. Defense production in Argentina, Brazil and Chile: A comparative perspective. *Defense Analysis*, 12 (3), 315-326.

- Franko-Jones, P. 1992. *The Brazilian defense industry*. Colorado: Westview Press.
- Hekimian, L. 2016. Estructura y Actualidad de la Política Exterior Argentina. *Revista Iberoamérica*, Moscú, 4, 33-53.
- Kalil Mathias, S., Berdu, G. P. 2013. Ensino Militar no contexto da mercantilização da educação. In: Alves do Carmo, C., Winand, É. C. A., Barnabé, I. R., Miranda Pinheiro, L. (Org.). *Relações internacionais: Olhares cruzados*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Lanús, J. A. 1984. *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé.
- Massot, V. G. 1998. Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral. In: De la Balze, F. (Comp.). *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: CARI.
- Morgenthau, H. J. 1986. *Política entre las naciones*. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Paradiso, J. 1993. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, J. C. 1975. La Política Exterior Argentina y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, I (1).
- Russell, R. 2010. La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la Política Exterior. In: _____. *Argentina 1910-2010*. Buenos Aires: Taurus.

NOTAS

1. La expresión en idioma inglés “polity” sería muy apropiada en este caso.
2. Lo que sigue es un esquema de elaboración propia, que el artículo se desarrolla sintéticamente sobre la base de los análisis históricos de la Política Exterior Argentina de varios autores.
3. Sería el caso de los documentos oficiales de reseña de su política exterior que elaboran ambas Cancillerías como, por ejemplo, los objetivos estratégicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Argentina, publicados en el sitio de Internet de la Cancillería, que hasta 2010 expresamente incluían “profundizar la alianza estratégica con Brasil”. La utilización de una fórmula más genérica a partir de 2011 (“profundizar la integración política con los países de América Latina”) no debería leerse como un cambio de política sino como una expresión diplomática destinada a evitar el descontento de otros países de la región.

LA COOPERACION CIENTIFICO-TECNOLOGICA-INDUSTRIAL
PARA LA DEFENSA ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

RESUMEN

El artículo reseña la evolución del vínculo bilateral, enfocando en las oportunidades y desafíos para una asociación estratégica, con el fin de destacar el rol potencial que la cooperación científico-tecnológica-industrial en Defensa (CTID) ocupa. El análisis incluye los contrastes y convergencias entre los modelos de desarrollo industrial en defensa y los antecedentes y perspectivas de la CTID bilateral.

Palabras claves: Asociación Estratégica; Argentina; Brasil; Cooperación Científica Tecnológica Industrial; Seguridad Internacional.

ABSTRACT

The article outlines the evolution of the bilateral link, focusing on the opportunities and challenges for a strategic partnership, in order to highlight the potential role that scientific-technological-industrial cooperation in Defense (CTID) occupies. The analysis includes the contrasts and convergences between the models of industrial development in defense and the antecedents and perspectives of the bilateral CTID.

Keywords: Strategic Partnership; Argentina; Brazil; Industrial Technological Scientific Cooperation; International Security.

Recebido em: 14/02/2017. Aceito para publicação em: 14/02/2017.

Resenhas

Resenha de: Pagliari, Graciela De Conti e Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). 2014. *Defesa e Cooperação Interagências*. Recife: Editora UFPE. 228p. Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, v. 2.

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 2, jul./dez. 2016, p. 217-220
ISSN 2358-3932

TIAGO GABRIEL TASCA
NATALIA DINIZ SCHWETHER

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, RESOLUÇÕES CONJUNTAS

O escopo dos estudos de Defesa e Segurança amplia-se na medida em que o perfil das ameaças e questões securitárias do sistema internacional responde a dinâmicas diferentes das apresentadas durante boa parte do século XX. Neste sentido, a cooperação interagências ergue-se como uma estratégia para atuar frente a essas dinâmicas, em um ambiente no qual as ameaças transcendem as fronteiras nacionais e, por isso, as ações necessitam ser coordenadas bilateralmente ou multilateralmente. É a partir desta ótica que o livro *Defesa e Cooperação Interagências* se constrói. Resultado do esforço de congregar pesquisadores de diversas regiões, não apenas brasileiras, mas também do exterior, com distintos níveis acadêmicos e de variadas perspectivas teóricas, o livro integra a coleção Defesa e Fronteiras Virtuais.

A Cooperação entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em matéria de defesa toma forma no capítulo inicial de Giovanni Finizio. Lançando mão de uma análise histórico-conceitual notável das conquistas e reveses da cooperação entre a UE e a OTAN, o autor sugere um nó a ser desfeito nessa relação interagência: autonomia europeia e reforço da OTAN. Neste sentido, o autor suscita uma discussão contemporânea de aprofundamento das relações UE-OTAN. À luz do argumento elaborado pelo autor, é necessário considerar três desafios contemporâneos que têm impactos potenciais para o futuro da cooperação entre a UE e a OTAN: a saída do Reino Unido da UE (Brexit), a Guerra Civil na Síria e os caminhos incertos da presidência de Donald Trump.

Tiago Gabriel Tasca – Mestrando em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (IREL - UnB). E-mail: tiagottasca@gmail.com.

Natalia Diniz Schwether – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. E-mail: natidiniz@gmail.com.

Em seguida, Schramm e Lima tratam dos mecanismos de defesa e segurança no sistema interamericano. O movimento de integração no hemisfério ocidental teria três pilares: Junta Interamericana de Defesa (JID), Tratado de Assistência Recíproca (Tiar) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). No que concerne à OEA, destaca-se seu papel aglutinador, diante de um ambiente de múltiplas percepções, que seriam as norteadoras de acordos e tratados. Neste sentido, ao se tratar de um campo com alto teor subjetivo, deve ser vista com cautela a afirmação dos autores de que a busca por resoluções bilaterais se sobrepõe às encontradas por organismos como a OEA, dada sua baixa eficiência prática.

No que tange à temática da segurança fronteiriça, Miguel Dhenin expõe as estratégias lindeiras russa e brasileira. Assim, considerando a centralidade do Estado na formulação da política fronteiriça de ambos os países, nota-se maior teor de cooperação interagência no caso brasileiro, enquanto o caso russo deixa transparecer maior interesse geopolítico. Deste modo, a despeito dos aspectos jurídicos concernentes ao Ártico e da coordenação brasileira via Sistema Proteger e Sistema de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (Sisfron), o limiar entre as políticas fronteiriças efetivas e retóricas é tênue e requer maior apoio empírico para captar o papel da ação interagência no caso russo, sobretudo no atual cenário de disputas por recursos naturais e energéticos.

A dimensão doméstica da cooperação interagências é bastante tratada no livro. Exemplo disso é o argumento desenvolvido por Souza e Garcia, que alinham a ação interagência com o Sisfron. Os autores dedicam atenção à dimensão epistemológica da cooperação interagência, mas não descuidam do seu vetor operacional, qual seja, a presença estatal, monitoramento fronteiriço e coordenação em torno de uma política pública. Neste sentido, a argumentação dos autores permite inserir o papel do componente cibernético como um grande *game changer* da coordenação e ação interagência, seja na proteção de grandes estruturas (o caso de Itaipu) ou na segurança de grandes eventos.

Dentre as evidências de cooperação interagências sinalizadas no livro, Araújo esclarece a dificuldade de cooperação entre as Forças Armadas, os governos subnacionais e a Defesa Civil para lidar com desastres naturais. A proposta teórica bem fundamentada pelo autor dota de sentido metodológico e epistemológico a pesquisa em torno da dificuldade de coordenação de entidades interorganizacionais temporárias para desastres naturais. Deste modo, Araújo e os artigos de Finizio, Dhenin, Souza e Garcia procuram robustecer a agenda de pesquisa sobre cooperação interagências, sobretudo na área de Defesa e Segurança.

A região amazônica constitui pivô analítico de dois artigos deste volume. Tesche, Wietchikoski e Gonçalves pretendem, a partir de uma análise qualitativa de fontes primárias, prospectar alternativas para uma cooperação militar. Os autores citam parcerias bilaterais e mecanismos institucionais como Alba, Mercosul e Unasul, em paralelo às ameaças comuns sofridas pelos países, como o narcotráfico, migrações forçadas e crimes transnacionais. No entanto, em virtude da diversidade de casos e, possivelmente, da limitação do espaço, os autores apenas tangenciam os temas. Por fim, realizam um interessante apontamento ao observarem que as operações regionais se restringem às ações conjuntas nas fronteiras, não evoluindo para planos estratégicos comuns, como a criação de uma indústria de defesa.

Ainda no tocante à região amazônica e, mais especificamente, às relações Brasil-Colômbia, Vaz e Rosa abordam o tráfico de armas e as políticas de defesa e estratégias cooperativas. Destacam uma problemática específica ao ambiente de mata fechada, o qual requer ações militares diferenciadas. Com o propósito de aproximar o leitor ao tema, realizam uma caracterização da região amazônica, incluindo uma exposição de dados, provenientes do Ministério da Defesa colombiano, sobre a questão armamentista. Ao tratarem das políticas de defesa os autores apontam diferenças nas práticas cooperativas do Brasil e da Colômbia. Sugerem as fugas dos grupos armados colombianos para os países vizinhos como hipótese para a crescente militarização amazônica, porém não a verificam. Em suas conclusões, aproximam-se de outras propostas no livro ao entenderem que ações conjuntas e cooperativas bilaterais devem ser fomentadas a fim de diminuir o desequilíbrio regional.

A contribuição de Marcelo de Paiva utiliza os mesmos países, Brasil e Colômbia, e os analisa com base na atividade interagências no combate de delitos transnacionais, analisando, para tanto, o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). O autor fornece um rico aporte teórico sobre a atuação interagências, seus princípios norteadores e limitantes, bem como conceitua as atividades de inteligência. Paiva distingue as agências presentes na região, com forte atuação das Forças Armadas, em suas três vertentes, em conjunto com a Polícia Federal. No que tange aos mecanismos, discorre sobre o Sisfron e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). A conclusão possui nuances normativas, indicando a necessidade de integração, comprometimento e esforço informal.

No último capítulo, os ilícitos transnacionais são retomados, agora sob a égide do combate às drogas. Rosseto Silva traz à luz o tráfico de drogas na fronteira Brasil-Bolívia que, de acordo com os dados da Organização das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), equivalem à metade

da cocaína apreendida no Brasil. Ambos países possuem papéis-chave no comércio mundial de drogas. A linha argumentativa da autora destaca o papel dos Ministérios brasileiros e órgãos internos no desenvolvimento de políticas repressivas para o narcotráfico, sem esquecer o papel dos Estados Unidos. Todavia, a costumeira ação norte-americana pouco atenta à cultura e às demandas da população foi responsável por gerar um quadro de instabilidade na Bolívia, superado apenas durante o governo de Evo Morales, o qual intensificou os acordos bilaterais com o Brasil.

De maneira geral, os artigos que compõem o livro lançam mão de estratégias conceituais para melhor compreender o fenômeno da cooperação interagências *pari passu* a esforços analíticos de bom nível para identificar onde e em quais circunstâncias da política nacional e internacional esses mecanismos operam. No entanto, resta saber de que forma a sobreposição da atuação do Estado com agências subnacionais e internacionais ocorre em fenômenos de crescente importância no sistema internacional, especialmente em áreas como a segurança energética, segurança alimentar, segurança climática, segurança cibernética, migrações, por exemplo. Demais disso, o livro apresenta-se como indispensável para aqueles que pretendem alcançar uma maior compreensão da atuação coordenada entre as agências nas questões de Defesa e Segurança.

Palavras-chave: Cooperação Interagências; Defesa; Segurança Internacional.

Resenha de: Castro, Celso e Marques, Adriana. 2015. *Pesquisando os militares brasileiros: experiências de cientistas sociais*. Curitiba: Ed. Prismas.

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 221-225
ISSN 2358-3932

DANILLO AVELLAR BRAGANÇA

OS VALORES ARTESANAIS DE UMA CIÊNCIA

Todo livro é uma peça de trabalho artesanal que merece reverência. É artesanal porque demanda do seu autor ou autores um tipo de ofício que leva tempo, inspiração intelectual e entalhes pessoais que ficam marcados no resultado final. Num bom livro, maduro e representativo como este que resenho agora, as marcas pessoais dos autores ficam evidentes, como em vários *fingerprints*, que podem ser perfeitamente observados.

No livro *Pesquisando os militares brasileiros: experiências de cientistas sociais*, de Celso Castro e Adriana Marques, a percepção sobre o toque de cada autor está latente nas linhas do texto. Na verdade, são entrevistas. Sete no total. Estas entrevistas foram compiladas em um texto leve, de fácil interação com o leitor e de fundamental importância no campo dos estudos de Defesa.

As entrevistas foram realizadas no interior dos projetos “A instituição militar no Brasil” e “História audiovisual das Ciências Sociais no Brasil”, ambos com suporte do CNPq, e “Transformações da profissão militar no Brasil”, de financiamento pela Fundação Getúlio Vargas. As entrevistas estão disponíveis integralmente no portal do CPDOC/FGV.

Eurico de Lima Figueiredo, Alexandre Barros, Eliézer Rizzo de Oliveira, Manuel Domingos Neto, Hector Saint-Pierre, João Roberto Martins Filho e Samuel Alves Soares.

São entrevistados neste projeto os sete pais fundadores, por assim dizer, dos estudos de Defesa no Brasil. Num país pleno de potencialidades, e também pleno de lacunas a serem completadas, o livro registra o surgimento de uma ciência a partir do depoimento de seus criadores. Uma destas lacunas é a necessidade de se estudar os militares pela ótica da Ciência Política,

Danillo Avellar Bragança – Professor colaborador da Universidade Federal Fluminense, doutorando em Ciência Política pela mesma instituição. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e licenciado em Filosofia pela mesma instituição. E-mail: dbraganca@id.uff.br

desbravando um espaço de difícil acesso, espinhoso por si próprio, mas fundamental para a democracia no Brasil.

Não é sempre que se pode ser testemunha ocular do surgimento de uma ciência. Os debates que forjam suas primeiras acepções epistemológicas, seus princípios ontológicos e suas condições de pesquisa. Todos estes elementos estão colocados nas entrevistas, como já a primeira referência para as futuras gerações de pesquisadores que viriam no futuro.

Eles estavam certos.

A primeira leva de pesquisadores deu origem a uma segunda geração, a uma terceira, a uma quarta e a uma quinta geração, e duvido que não tenham outras que possam ser contadas mais a frente, já circulando por aí, nas salas de aulas de graduações nas grandes universidades. Os sete primeiros – e alguns outros pesquisadores como Antônio Carlos Peixoto, René Dreifuss, Edmundo Campos Coelho, já falecidos – previram que haveria demanda para toda uma área em formação. Um dos filhos indiretos desta “reunião”, a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), tem experimentado um número cada vez maior de inscritos e de trabalhos publicados.

Desta primeira geração entrevistada no livro, todos eles estão na ativa, produzindo. Vão aos eventos, participam dos debates, promovem a contínua expansão do campo. Alguns têm conta pessoal no Facebook bastante movimentada, numa clara sugestão de que este campo de estudos tem capacidade permanente de reinvenção e de inserção nas mídias digitais.

Há uma importante relação que se pode ver, o primeiro destes *fingerprints* a que me referi acima. Talvez por ser um livro de entrevistas, a interação entre a primeira geração de entrevistados e a segunda, terceira e quarta gerações de entrevistadores, evidencia certa uniformidade. Muitas das referências culturais são conhecidas por todos, são partilhadas por todos, mas experimentadas de formas diversas, dada a diferença geracional aí colocada.

O primeiro dos entrevistados, Eurico de Lima Figueiredo, discorre sobre sua vida, sendo instado inicialmente pela sua *referência familiar*. Isto acontece em outras gerações, como motivador de pesquisa. Esse aspecto aproxima o entrevistado e o entrevistador, garante um espaço comum de diálogo e abre um outro de exploração dos discursos similares. É um tipo diferente de observação participante, por assim dizer.

A referência familiar é elemento motivador para mim também, de certa forma. Não com os militares das Forças Armadas, mas da Polícia Militar. Em instituições fechadas como estas que pesquisamos, ter um elemento de referência familiar garante algum acesso, alguma segurança de circulação dentro de limites restritos – mas que podem ser ampliados de acordo com

a patente ou com o nível de influência dos parentes envolvidos. Esta referência familiar é, portanto, um motivador, um facilitador e, provavelmente, um multiplicador.

Esta referência familiar fica circunscrita a Eurico dentre os sete. Em um nível ainda mais profundo de observação participante, Eurico, Alexandre Barros, Manuel Domingos Neto e Samuel Alves Soares estudaram em escolas militares ou serviram nas Forças Armadas,¹ algo que é inevitável em um campo de observação onde estão representados, majoritariamente, homens, brancos, filhos de família de classe média, normalmente com maior possibilidade de escolha no serviço militar obrigatório.

Este é um elemento importante, um segundo *fingerprint*, que precisa ser pinçado aqui e é comentado no texto: a ausência de mulheres nestas primeiras gerações de cientistas sociais/cientistas políticos interessados em temas militares no Brasil. Três referências importantes precisam ser descritas aqui, como elementos fora de uma curva que já fora mais restritiva, mas que ainda precisa de maior representatividade. Suzeley Kalil Mathias, hoje na UNESP, teve os militares como elemento central de suas pesquisas desde a década de 1990, com sua tese publicada em 1999.

As outras duas mulheres estão fortemente envolvidas nos projetos que formaram este livro. Adriana Marques é organizadora do livro, como Celso Castro. É de uma terceira geração de pesquisadores, mas referência importante para muitas outras que vieram posteriormente. Além de Adriana, a pesquisadora Sílvia Monnerat também está envolvida diretamente nas entrevistas, em espinhosos grupos focais, entre outras funções vitais para o projeto.

Nesse sentido, alguma correção foi feita. A entrevista com Samuel Soares é realizada por Adriana e Sílvia. Em uma missão menos complexa do que um grupo focal com mulheres de oficiais das Forças Armadas, mas sem dúvida importante e desafiador, elas representam um número cada vez mais visível de mulheres que se envolvem em pesquisas com militares nos eventos regionais ou nacional da ABED. Elas dão conta de outro processo de participação civil nos temas de Defesa e Forças Armadas, um espaço também majoritariamente dominado por homens, brancos, de famílias de classe média.

Ao lecionarem nas escolas militares, como a Escola de Comando de Estado-Maior do Exército (ECEME), a Escola de Guerra Naval (EGN) e a Escola Superior de Guerra (ESG), elas representam a entrada de outra geração de pesquisadoras em espaços não habitados anteriormente por civis, e, ainda mais, por mulheres. Adriana Marques já esteve como docente na ECEME, onde hoje está Monique Goldfeld. Na EGN, Sabrina Medeiros é docente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos. Na ESG,

Rejane Costa Pinto é pesquisadora do quadro permanente e professora da Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa.

“Seja um bom artesão”, disse C. Wright Mills em seu ensaio sobre o artesanato intelectual. Aqui está um excelente trabalho de pesquisa, de construção de conhecimento e grande valor histórico para a área dos estudos de Defesa.

Palavras-chave: Forças Armadas; Relacionamento Civil-Militar; Ciência Política; Métodos.

NOTAS

1. Eurico estudou no Colégio Militar do Rio de Janeiro; Alexandre Barros serviu como soldado e não seguiu carreira; Manuel Domingos foi do Centro de Preparação de Oficiais da Reserva, por já cursar o ensino superior quando cumpriu o alistamento obrigatório; Samuel Soares foi da Escola de Preparação de Cadetes do Exército (ESPCEX), da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), saindo como capitão, em 1990.

Resenha de: Oliveira, Eliézer Rizzo de. *Além da anistia, alguém da verdade: o percurso da Comissão Nacional da Verdade*. Curitiba: Prismas, 2015.

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 2, jul./dez. 2016, p. 227-229
ISSN 2358-3932

ADRIANO PORTELLA DE AMORIM

A trajetória da democracia brasileira está permeada de testes de resistência que medem a consistência e a validade de seus princípios e normas. Dentre a variada gama de temas que estão em ebulição na contemporaneidade nacional, Oliveira apresenta uma valiosa contribuição para a compreensão do fenômeno da anistia política que ainda encerra debates em torno da responsabilização e punição de pessoas, da reforma de instituições, da revelação de fatos históricos e do reconhecimento de desvios de conduta.

O autor aborda criticamente os aspectos políticos, normativos e de legitimidade que dizem respeito à concepção, ao funcionamento e aos efeitos da Comissão Nacional da Verdade (CNV), compreendendo o período de 2012 a 2014. A linha argumentativa do autor questiona o fato de a CNV ter se dedicado ao enfrentamento parcial da violência política, que se tornou o foco dos trabalhos desenvolvidos pelo colegiado, isto é, a limitação da investigação exclusivamente da repressão militar, sem considerar, na chamada busca da verdade, os atos perpetrados pelos integrantes da luta armada, em especial as organizações de esquerda, que se colocaram contra o regime então instalado no país.

Na perspectiva do autor, a escolha de um lado para encontrar a verdade comprometeu a legitimidade da CNV, sob o argumento de que a vitimização ideológica de um dos lados do conflito (no caso, as esquerdas), comprometeu a independência e a equidistância que seriam indispensáveis à reconstrução dos fatos para a melhor compreensão das circunstâncias que permitiriam compor não apenas uma, mas o conjunto de verdades que, ao final, deveriam ser apresentadas à sociedade brasileira, a quem cabe a livre compreensão da história.

Portanto, a inquietação que constitui o ponto central da abordagem de Oliveira não poderia ser outra senão aquela que ataca visceralmente a ge-

Adriano Portella de Amorim – Mestre e doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), onde participa do Grupo de Pesquisa Lei e Sociedade. Professor do Curso de Direito das Faculdades Integradas Icesp-Promove de Brasília, onde lidera o Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Políticas Públicas. E-mail: portelladeamorim@gmail.com

neologia da CNV: a verdade construída ou restaurada da corrente ideológica que, no passado, sucumbiu na repressão, mas que, na história recente, assumiu temporalmente o poder político. É justamente nesse ponto que reside a grande tensão da escolha de uma verdade que se pretende construir e que revela o problema aparentemente insuperável das idiossincrasias da interpretação e das ideologias na perspectiva de diferentes segmentos da sociedade.

O autor também analisa a criação, as teses e os resultados da CNV. Essa abordagem é especialmente interessante porque discute a legitimidade dessas medidas na vigência da anistia política, isto é, a contaminação da CNV, decorrente de sua imparcialidade ideológica, afrontaria o próprio Estado Democrático de Direito, vez que teria efeito direto no contexto dos direitos fundamentais, suscitando a reflexão quanto à seguinte antinomia: o resgate da verdade com a conseqüente responsabilização e a (im)possibilidade de punir (ambos os lados do conflito) em razão da anistia e, no limite, do conjunto de direitos (inclusive os afetos à pessoa humana) que conformaram a retomada da democracia.

A crítica à CNV é contundente na medida em que posiciona esse colegiado como instituição governamental imersa em parcialidade que vicia a investigação de delitos praticados por agentes do Estado, ou que teriam atuado para proteger os interesses da representação estatal, ao tempo que afasta os atos de responsabilidade de grupos revolucionários. Na perspectiva de Oliveira, tal deliberação metodológica adotada contraria a lei e os princípios fundantes da Carta Política, posto que, ao invés de uma investigação ampla e imparcial, seguiu o caminho da restrição ideológica.

No texto, a delimitação aos atos perpetrados pelos agentes do Estado configura, na linha argumentativa do autor, um golpe da CNV contra as expectativas de verdade, contra o sistema jurídico e mesmo contra os fundamentos da redemocratização constitucional, isto é, a opção pela punibilidade penal atinge quem foi anistiado. Para Oliveira, a escolha de vítimas conduz à imparcialidade, de modo que a refundação do Estado Democrático de Direito seria o único caminho para superar a lei de anistia.

Oliveira assinala que a violência revolucionária de orientação marxista não foi investigada pela CNV, mas sim exaltada em detrimento da resistência democrática pacífica de parte da sociedade civil, que derrotou o regime militar. Por outro lado, Oliveira reconhece que a proposição de reforma política constitui uma contribuição de valor do colegiado.

Ao debater o movimento histórico pendular entre vencedores e vencidos, o autor nota a idiossincrasia da linha escolhida pela CNV, em que vencedores de outrora são perdedores do presente. Nesse sentido, Oliveira defende a anistia política nos termos da decisão do Supremo Tribunal

Federal e sustenta a necessidade de que seja revelada toda verdade da violência política, de ambos os lados do conflito. O coroamento político e institucional seria alcançado com um pedido de desculpas dado pela autoridade máxima do país, reconhecendo, em especial sob o ponto de vista da representatividade estatal, o uso da violência ilegal para debater ideias que deveriam ser tratadas nas instâncias de debates democráticos.

É, pois, seguindo esse fio condutor que Oliveira observa que o Brasil vivencia, de fato, a configuração plena do sistema democrático, refutando a tese de que a transição política ainda não foi superada. Não obstante, reconhece que a democracia brasileira é contraditória e que progrediu no formato da Defesa Nacional, percebendo-se avanços na reforma das instituições e na direção políticas das Forças Armadas.

Ao confrontar o argumento da transição democrática incompleta, Oliveira refuta a tese de justiça de transição nos moldes defendidos pela CNV, que sustenta a necessidade de revisão da anistia, com mutação constitucional expressa e punição de responsáveis.

O autor faz o registro de que a transição para a democracia foi uma saída para os que exerciam o poder na ditadura. A mudança esteve sob o controle das instituições militares, mesmo que a partir de sua própria iniciativa, para que militares liberais não perdessem o poder para a extrema direita da caserna, retirando, de forma seletiva, as medidas repressivas, num exercício para equilibrar disputas e evitar uma guerra civil.

Retomando a estabilidade da democracia brasileira, Oliveira destaca que a força normativa da lei de anistia reside na mesma emenda constitucional que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, deu origem à Carta Política de 1988 e reconheceu a anistia como elemento fundante da ordem jurídica constitucional que se iniciava, isto é, a refundação política do Estado. Condenar a anistia implicaria em macular o processo de redemocratização.

A obra de Oliveira contribui para o amadurecimento do debate sobre a anistia política brasileira no cenário de uma justiça de transição que possa percorrer não apenas o resgate de verdades ideológicas conflitantes, mas também afastar o véu que cobre possibilidades de perdão e reconciliação.

Palavras-chave: Anistia Política; Justiça de Transição; Democracia.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem sersintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. Exemplos:

- Livros: Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, London: W. W. Norton.

- Artigos: Fuccille, Alexandre. (2014) “O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.1, n.1, jul./dez, pp: 112-146.

- Capítulos: Battaglino, Jorge. (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. In: Gargarella, Roberto; Murillo, Maria Victoria; Pecheny, Mario (Eds.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) em português/espanhol e inglês.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo com até 50 palavras em português/espanhol e inglês.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares.

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Associação Brasileira de Estudos de Defesa, podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

